

Libyens Selbstentwaffnung: ein Modellfall?

Müller, Harald

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Müller, H. (2006). *Libyens Selbstentwaffnung: ein Modellfall?* (HSFK-Report, 6/2006). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-283733>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Harald Müller

Libyens Selbstentwaffnung

Ein Modellfall?

HSFK-Report 6/2006



**Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung**

Dieser Report ist im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Projekts „Antinomien demokratischer Rüstungskontrolle in den neunziger Jahren“ entstanden. Wir danken der DFG für ihre Unterstützung.

© **Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)**

Adresse des Autors:

HSFK • Leimenrode 29 • 60322 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04-0 • Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: mueller@hsfk.de • Internet: <http://www.hsfk.de>

ISBN: 3-937829-38-5

Euro 6,-

Zusammenfassung

Im Dezember 2003 gab Libyen seine Anstrengungen, Massenvernichtungswaffen zu beschaffen, offiziell auf. Es begann unter internationaler Aufsicht mit der Demontage bestehender Chemiewaffenbestände, seiner Raketen und seiner Ausrüstungen für die Herstellung von Kernwaffen. Schlüsselkomponenten wurden von amerikanischen Militärflugzeugen ausgeflogen. Die internationalen Organisationen, die für die Verifikation der libyschen Selbstverpflichtungen zuständig sind, bescheinigen dem Wüstenstaat seither vorbildliches Verhalten.

Den Rahmen für diesen außergewöhnlichen Abrüstungsschritt bildete ein Abkommen mit den Vereinigten Staaten und Großbritannien, das seit Anfang März 2003 in aller Stille verhandelt und im September in den Grundzügen abgeschlossen worden war. Verzögerungen ergaben sich durch den Wunsch Tripolis', sich nicht zu sehr mit Briten und Amerikanern zu verbrüdern, solange diese im Irak ein reines Besatzungsregime führten. Erst der Übergang zu Ansätzen einer irakischen Selbstverwaltung gestattete in libyschen Augen den Spielraum für die Bekanntgabe. Außerdem hatte der libysche Staatsführer Gaddafi noch darauf gedrungen, eine glaubwürdige Absage an eine Politik des Regimewechsels zu erhalten.

Der ursprüngliche Wunsch der libyschen Führung, Massenvernichtungswaffen und insbesondere Kernwaffen zu erwerben, gründete in einem politischen Syndrom, in dem mehrere Motivationsstränge zusammenliefen:

- das trotziges Aufbegehren gegen die westliche Übermacht,
- die hohe Ambition, eine Führungsrolle in der arabischen Welt und für die arabische Sache zu spielen und in diesem Zusammenhang das israelische Kernwaffenpotential zu neutralisieren
- Anfang der achtziger Jahre trat mehr und mehr eine direkte Bedrohung durch die USA hinzu: Dort waren Sanktionen gegen Libyen verhängt worden, die man schrittweise verschärfte. Unter Präsident Reagan nahm Washington Libyen dann direkt aufs Korn. Mit mehreren militärischen Konfrontationen, darunter ein massiver Luftangriff 1986, vergalt die USA die libysche Unterstützung für den internationalen Terrorismus. Ziel war der Machtwechsel in Libyen. Der libysche Racheakt gegen ein amerikanisches Passagierflugzeug (Lockerbie-Fall) führte zuerst zu härteren amerikanischen und auch zu europäischen Sanktionen, schließlich auch zu Sanktionen durch die Vereinten Nationen.

Zur gleichen Zeit verschlechterte sich die libysche Wirtschaftslage. Das libysche Regime verfügt nicht über einen modernen, dynamischen Wirtschaftssektor, der dem Staat über Steuereinnahmen Handlungsspielräume verschafft. Vielmehr muss es sich völlig auf seine Einnahmen aus der Erdöl- und Erdgasproduktion verlassen, um durch großflächige Verteilung Gefolgschaft und Volk bei Laune zu halten und so für Regimestabilität zu sorgen. Wirtschaftliche Reformen scheiterten. Der Verzicht auf außenpolitische Abenteuer sparte

zwar Ressourcen, vermehrte aber nicht die Öleinnahmen. Dazu war ein Ende der Sanktionen und der Zufluss westlicher Technologie und Investitionen nötig.

Zu Beginn der neunziger Jahre war diese Erkenntnis in Tripolis gereift. Man suchte den Kontakt mit den USA. Geheime Gespräche über die Auslieferung der Lockerbie-Attentäter begannen. Immer wieder gestört durch gemischte Signale aus Washington, gelang es in diesen jahrelangen Verhandlungen allmählich Vertrauen aufzubauen. Dennoch führte Libyen zur Rückversicherung seine Waffenprogramme ständig weiter, machte jedoch mehrfach Offerten, auch über diese Programme zu verhandeln. Die Westmächte verweigerten das, solange die Lockerbie-Affäre nicht beigelegt war.

Anfang 2001, zu Beginn der Bush-Administration, wurde die Offerte erneut von hochrangiger Stelle unterbreitet und von den beiden Westmächten erneut zurückgewiesen. Erst im März 2003 waren Amerikaner und Briten zu Verhandlungen darüber bereit. Sie kamen erstaunlich schnell zum Abschluss, bedenkt man die Schwierigkeit der Materie.

Der Fall Libyen ist von den Anhängern der Bush-Administration in Anspruch genommen worden, um die Richtigkeit ihrer Counterproliferationspolitik zu bestätigen: Militärischer Druck, das abschreckende Beispiel des Irak-Krieges und die Gefangennahme Saddam Husseins sowie die Beschlagnahme eines Frachtschiffes mit Komponenten des Kernwaffenprogramms im Oktober 2003 seien ausschlaggebend für die libysche Entscheidung gewesen. All diese Scheinerklärungen stoßen sich an der Zeitabfolge: Schon früh – 1992 – waren die Waffenprogramme von Libyen erstmals zur Disposition gestellt worden, die Verhandlungen begannen kurz vor dem Irak-Krieg und waren abgeschlossen, bevor das Schiff beschlagnahmt und Saddam Hussein verhaftet wurde.

Ausschlaggebend für den libyschen Politikwechsel war der Wunsch nach Regimeerhalt. Der verlangte nach einem Ende der Sanktionen und nach wirtschaftlichen Beziehungen zum Westen, nachdem Reformversuche fehlgeschlagen waren. Die aggressive und offensive Außenpolitik war bereits in der Region gescheitert und schon in den neunziger Jahren deutlich korrigiert worden. Der entscheidende Schritt, das libysche Zögern zu überwinden, gelang gerade durch die Abweichung von der Standard-Counterproliferationspolitik Bushs, deren Kern der Regimewechsel in dem inkriminierten „Schurkenstaat“ war. Erst als sich Gaddafi sicher war, dass es Washington gerade nicht um einen Regimewechsel ging, war er zur Aufgabe seiner Waffenprogramme bereit.

Für andere Fälle dieser Art, etwa Nordkorea und Iran, kann als Lehre gezogen werden, dass Verzicht auf Regimewechsel, belastbare Sicherheitsgarantien, Vertrauensbildung und der richtige Mix von positiven (wirtschaftliche Öffnung und Hilfe, breite Kooperation, Prestigegewinn) und negativen Anreizen (einschließlich Sanktionen) sowie die direkte Beteiligung der USA an Verhandlungen notwendige Bedingungen dafür sind, den neuen Partner zum Verzicht auf Massenvernichtungswaffen zu bewegen. Hineichend sind diese Bedingungen nicht, weil in jedem Fall besondere Motivationen und Anreizstrukturen gegeben sind. Insofern suggerieren die libyschen Erfahrungen einen allgemeinen Strategierahmen, verhelfen aber nicht zu einer den Erfolg garantierenden Taktik.

Inhalt

1.	Libyens Selbstentwaffnung: ein Modellfall?	1
2.	Die politische Vorgeschichte	2
3.	Libyens Kernwaffenprogramm	7
4.	Die Vereinbarung von 2003: libysche Zugeständnis	9
5.	Warum wollte Libyen Kernwaffen?	12
6.	Warum gab Libyen seine Massenvernichtungswaffen auf?	16
	6.1 Vertrauensbildung	17
	6.2 Das „Timing“ des Politikwechsels: die Widerlegung einiger Mythen	18
	6.3 Der Sicherheitsfaktor	20
	6.4 Die politische Ökonomie des libyschen Verzichts auf Massenvernichtungswaffen	21
7.	Libyen: ein Modellfall?	27

1. Libyens Selbstentwaffnung: ein Modellfall?¹

Im Dezember 2003 deckte die Regierung Libyens offiziell ihre Programme für die Herstellung von nuklearen und chemischen Waffen und von weitreichenden Raketen auf. Sie erklärte ihre Bereitschaft, auf diese Waffen zu verzichten, und ließ Inspektionen durch die zuständigen internationalen Behörden – die Internationale Atom-Energie-Organisation (IAEO) und die Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCA) – sowie durch amerikanische und britische Experten zu. An diese Zusagen hält sich die Regierung bis heute. Es handelt sich um einen der spektakulärsten Fälle von „Entproliferation“ mit friedlichen Mitteln.

Der neokonservative Flügel in Washington nimmt diesen Erfolg für die eigene Politik in Anspruch: Der Irak-Krieg habe Gaddafi das drohende Schicksal des eigenen Regimes vor Augen geführt, die Verhaftung Saddam Husseins sei das persönliche Menetekel für den libyschen Führer gewesen.² Die robuste Regimewechsel-Politik der Bush-Regierung, deren nachteilige Folgen sich im Irak zu diesem Zeitpunkt erst andeutungsweise zu zeigen begannen, erhielt durch die libysche Kursänderung scheinbar eine glänzende Rechtfertigung. Es gilt diese Argumente ernst zu nehmen und sie auf ihre Stichhaltigkeit zu prüfen. Denn andere Proliferationsfälle stehen auf der Tagesordnung, und mehr kommen womöglich noch auf uns zu. Der libysche Fall könnte daher zum Modell gemacht werden; da empfiehlt es sich zu fragen: ein Modell wovon oder wofür?

Der Fall Libyens weist verschiedene Merkmale auf, die ihn von Südafrika, Argentinien, Brasilien, Rumänien oder den drei nuklear bewaffneten Nachfolgestaaten der Sowjetunion unterscheiden. Alle haben sie Kernwaffen oder Kernwaffenprogramme in unterschiedlichen Stadien der Realisierung aufgegeben. Aber der libysche Verzicht ging nicht mit einem Demokratisierungsprozess einher wie in Südafrika, Brasilien oder Argentinien. Auch war er weder das Ergebnis einer öffentlichen diplomatischen Kampagne wie im Falle von Weißrussland, der Ukraine oder Kasachstans, wie sie jetzt auch wieder in den Fällen Nordkorea oder Iran versucht wird, noch das Resultat militärischen Drucks oder sich verschärfender wirtschaftlicher Sanktionen – Tripolis verzichtete vielmehr zu einem Zeitpunkt, als der schmerzliche Höhepunkt der Sanktionen bereits überschritten war.

Der libysche Fall stellt uns vor zwei Fragen. Erstens: Warum hat Libyen, ein in seinen Mitteln begrenzter Staat in einer relativ unproblematischen sicherheitspolitischen Umgebung, der keiner existentiellen Bedrohung gegenüberstand, überhaupt den Versuch unternommen, sich Kernwaffen zu beschaffen? Zweitens: Warum wandte sich Libyen von diesem Programm gerade in jenem Moment ab, als technische Hilfe von außen – aus Pakistan – die Chancen auf den Erfolg seiner Anstrengungen erhöhten?

1 Für Heidrun Zinecker und Jonas Wolff, die mein Gedächtnis für die Politische Ökonomie aufgefrischt haben und ohne deren Arbeiten sich mein Verständnis für den libyschen Fall nicht entfaltet hätte.

2 Z.B. Vizepräsident Dick Cheney, nach David Cortright/George A. Lopez, Bombs, Carrots, and Sticks: The Use of Incentives and Sanctions, in: Arms Control Today, März 2005.

Der Report beginnt mit einem kurzen Überblick über die politische Geschichte Libyens. Er beschreibt dann das Kernwaffenprogramm des Landes und die Vereinbarung, das Programm und andere Massenvernichtungswaffenaktivitäten zu beenden. Anschließend werden die Motive für das Programm und diejenigen für den Verzicht untersucht. Vorsichtige Schlussfolgerungen, die aus der libyschen Erfahrung für die Nichtverbreitungspolitik in anderen Fällen gezogen werden können, schließen den Report ab.

Aufgrund des Herrschaftssystems in Libyen und seiner Intransparenz muss Vieles Spekulation bleiben. Ich beziehe mich – so gut das für jemanden geht, der der arabischen Sprache nicht kundig ist – auf vorliegende Quellen und die Sekundärliteratur. Informationsgespräche, die ich während eines Besuchs in Tripolis im Juni 2005 führen konnte, die aber aus einsichtigen Gründen nicht zitierfähig sind, gaben mir wichtige Hintergrundinsichten.

2. Die politische Vorgeschichte

Libyen litt unter der Kolonialherrschaft seines europäischen Nachbarlands Italien und war Schlachtfeld im Zweiten Weltkrieg.³ Wie die meisten arabischen Länder war es schweren Demütigungen durch die Kolonialmacht unterworfen. Die Folgen für die Weltsicht und die politische Kultur des Landes waren dieselben wie in der gesamten arabischen Welt: Eine scharfe Aversion gegen Kolonialismus, Imperialismus und westliche Arroganz ist dem libyschen Denken und Fühlen bis heute eingeschrieben, auf Seiten der Elite ebenso wie auf Seiten der Bevölkerung. Die Wahrnehmung Israels passt sich in diesen Kontext ein: Es gilt als Symbol und Werkzeug des westlichen Imperialismus mit anderen Mitteln.

Die Unabhängigkeit nach dem 2. Weltkrieg erwies sich als zweischneidiges Schwert, denn König Idris war eine ungemein unfähige Kombination aus Genussmensch und gierigem Ausbeuter seines Landes, weitgehend uninteressiert am Schicksal seines Volkes und der willige „Pudel“ seiner westlichen Schutzmächte. Besonders willfährig war er gegenüber den Ölgesellschaften, die seinen Reichtum mit dem Förderzins bezahlten, und deren Heimatstaaten. Typisch für seine Einstellung waren die außergewöhnlich günstigen Bedingungen für die Förderkonzessionen (vor allem für amerikanische Unternehmen) und die Zulassung des damals größten amerikanischen Luftwaffenstützpunkts außerhalb der USA, Wheelus Base. Die Vereinigten Staaten erhielten die vollständige Kontrolle und Souveränität über diese Liegenschaft auf libyschem Boden.

Im Jahre 1968 hatte eine Gruppe von Offizieren aus den mittleren Rängen genug davon. Unter der Führung des charismatischen Muammar Gaddafi führte sie einen fast un-

3 Geoff Simmons, *Libya and the West. From Independence to Lockerbie*, New York (St. Martins Press), 2003, Kap. 1.; Mansour O. El-Kikhia, *Libya's Qaddafi. The Politics of Contradiction*. Gainesville et al. (University of Florida Press), 1997, S. 17-24.

blutigen Staatsstreich aus, entthronte Idris und sicherte sich die Macht – zur Zufriedenheit einer großen Anzahl Libyer.

Gaddafi wurde schnell zur *Persona non grata* für den Westen. Zuerst spielte er kleine und große Ölgesellschaften gegeneinander aus und schaffte es dabei, schrittweise den Förderzins zu erhöhen, bevor er es schließlich wagte, die Öl- und Erdgasreserven des Landes vollständig zu nationalisieren. Seine anti-imperialistische und anti-israelische Rhetorik ließ im Westen die Haare zu Berge stehen. Die Feindschaft gegenüber Israel und die revolutionäre Einstellung Gaddafis machten Terroristen unterschiedlicher Provenienz zu seinen natürlichen Verbündeten. Seine Unterstützung des Terrorismus – von radikalen palästinensischen Gruppen bis zur IRA – führte zu einer ständigen Verschlechterung der libysch-amerikanischen Beziehungen. Bereits den Staatsstreich der jungen Offiziere hatten die USA missbilligt, und die folgende enge Beziehung zur Sowjetunion und China traf gleichfalls nicht auf amerikanischen Beifall, obgleich sich Gaddafi nie so entschieden an die Seite Moskaus stellte wie etwa Syrien oder der Irak; denn er verabscheute den kommunistischen Atheismus.⁴ Aber wie so häufig blieb auch diese Nuance in Washington unbeachtet, wo Differenzierung nicht gerade eine Stärke war und ist, sondern die holzschnittartige Teilung in Freund/Feind dominiert. Dass die libysche Unterstützung für den Terrorismus nach der Formierung der Anti-Camp-David-Ablehnungsfront weiter zunahm, brachte Washington noch mehr gegen Libyen auf und platzierte Libyen auf der Standardliste der Feinde Amerikas.

1970 warf Gaddafi die Amerikaner aus Wheelus Airbase hinaus. Die Nerven seiner Nachbarn strapazierte er mit hochfliegenden Plänen für die Beseitigung der Grenzen und die Verschmelzung der Staaten zu einer einzigen arabischen Nation, während diese Nachbarn doch ihre Energien darauf konzentrierten, solide Nationalstaaten auf die Beine zu stellen.⁵

Außerdem erhob der libysche Führer wiederholt Ansprüche auf das Territorium oder die Küstengewässer seiner Nachbarstaaten (Algerien, Tschad, Niger, Tunesien),⁶ und ließ seine Unterstützung jedem Projekt, das dem Westen in seinem beharrlichen Anspruch auf die Weltführung ein Dorn im Auge war. Wirkliche Besorgnis erregte er durch seinen Versuch, den südlichen Nachbarn Tschad zum Klientenstaat zu machen und dessen nördlichen Landesteil, den vermeintlich uranhaltigen Aouzou-Streifen, mit Hilfe einer militärischen Intervention zu annektieren.

Bereits 1975 hatten die Vereinigten Staaten ein Embargo auf die Ausfuhr strategischer Güter nach Libyen verhängt. 1977 setzte das Pentagon das Land auf die Liste potentieller Feinde der USA. Seit 1979 stand Libyen auf der US-Liste der Staaten, die Terrorismus

4 El-Kikhia, aa.O. (Anm. 3), S. 128–37.

5 Dirk Vandevall, *Libya Since Independence. Oil and State-Building*, Ithaca/London (Cornell University Press), 1998, S. 74–80.

6 Anthony H. Cordesman, *A Tragedy of Arms. Military and Security Developments in the Mahgreb*, Westport, Connecticut/London (Praeger), 2002, S. 180.

unterstützen. In der Folge wurde schrittweise die Zahl und das Niveau der Sanktionen erhöht.

Unter Präsident Ronald Reagan unternahm Washington entschlossene Schritte, um Gaddafi los zu werden. Eine Studie der CIA aus dem Jahre 1981 bezeichnete Libyen als „den prominentesten Unterstützerstaat und Teilhaber des internationalen Terrorismus“. Für mindestens sechs Jahre konzentrierte sich die amerikanische Politik in der Region auf Gaddafi und die „libysche Bedrohung“. Das schloss die Unterstützung von Oppositionellen im Land und im Exil mit ein, die auf seine Beseitigung hin arbeiteten. Die USA trainierten die Gegner Libyens im Tschad und suchten selbst die scharfe militärische Konfrontation, die zeitweise darauf abzielte, Tripolis zu Reaktionen zu provozieren, die einen Vorwand für umfangreichere militärische Operationen bieten können; Ziel war dabei natürlich der Regimewechsel.⁷

Die amerikanische Regierung nutzte den zweifelhaften Anspruch Tripolis' auf den Golf von Syrte jenseits der Territorialgewässer zur Eskalation. Eindrucksvolle Marinemanöver fanden statt, die 1981 in kleineren Luftgefechten resultierten. 1982 verbot die Regierung sämtliche Exporte nach Libyen mit der Ausnahme von Nahrungsmitteln und Medizin. Gleichfalls untersagte sie den Import von libyschem Erdöl.

Als die USA 1983 nuklear bestückte Marschflugkörper in Comiso (Sizilien) stationierten, verstanden die Libyer dies als direkte Drohung der Reagan-Regierung gegen ihr Land.⁸ Im Frühjahr 1986 gab es eine regelrechte Luft- und Seeschlacht vor der libyschen Küste. Libyen verlor Flugzeuge und Schiffe und rächte sich in „asymmetrischer“ Weise durch den terroristischen Mord an zwei amerikanischen Soldaten, die bei einem vom libyschen Geheimdienst inszenierten Bombenanschlag in der Berliner Diskothek La Belle ums Leben kamen. Als Vergeltung ordnete Präsident Reagan einen umfassenden Luftschlag an. Er zielte auf die Beseitigung der terroristischen Infrastruktur und verfolgte zugleich das Ziel, Gaddafi zu töten. Der libysche Führer entkam, verlor aber eine Adoptivtochter, und seine zwei jüngsten Söhne wurden verletzt. Im gleichen Jahr schloss sich die Europäische Union den Sanktionen der USA an.⁹

Dennoch gab sich Gaddafi noch nicht geschlagen: Libyen schoss zwei Scud-Kurzstreckenraketen in Richtung amerikanischer Militäreinrichtungen auf der italienischen Insel Lampedusa, die ihr Ziel freilich nicht erreichten. Viel schwerwiegender war der Terrorakt zweier libyscher Geheimagenten, die in 1988 über dem schottischen Lockerbie ein amerikanisches Verkehrsflugzeug mit 259 Passagieren zum Absturz brachten, eines der verlustreichsten terroristischen Verbrechen der Geschichte. Ein Jahr später verantwortete der Geheimdienst ein vergleichbares Verbrechen gegen ein französisches Pas-

7 Joseph T. Stanik, *El Dorado Canyon. Reagan's Undeclared War with Qaddafi*, Annapolis (Naval Institute Press), 2003.

8 Maurizio Cremasco, *Libya*, in: Harald Müller (Hg.), *European Non-Proliferation Policy. Prospects and Problems*, Oxford (Clarendon Press), 1987, S. 274f.

9 Stanik, a.a.O. (Anm. 7), Kap. 5-7.

sagierflugzeug über Niger. Ob der libysche Führer selbst involviert war oder die Ausführung völlig auf das Konto übereifriger Agenten ging, während Gaddafi selbst bereits auf eine Politikänderung hinsteuerte, blieb unklar.¹⁰

Denn in den späten achtziger Jahren hatte sich Gaddafis Schwung verbraucht. Seine Ideen einer nordafrikanisch-arabischen Integration waren gescheitert. Tschad war nach einer empfindlichen Niederlage Libyens verloren. Dort hatten die von amerikanischen Militärberatern trainierten und von der französischen Luftwaffe unterstützten einheimischen Streitkräfte die libyschen Besatzer überrannt. Der Niedergang der Rohölpreise hatte die Verstaatlichung der Ölindustrie zum schlechten Geschäft werden lassen. Der Einfluss Libyens auf den Gang der Dinge im Nahen und Mittleren Osten, die Region seines vorrangigen politischen Interesses, war vernachlässigbar. In diesen Jahren bewegte sich die Qualität seiner Beziehungen zum Westen auf einem Tiefstand. Die Isolation wuchs.

Die Nachwirkungen des Lockerbie-Attentats zogen Schritt für Schritt schwerwiegende Folgen nach sich. Als Untersuchungen eindeutig die Urheberschaft Libyens für dieses Verbrechen bestätigten, verlangte der UN-Sicherheitsrat zunächst, die Verdächtigen an die geschädigten Länder auszuliefern. Als das nicht geschah, setzte er in Resolution 748 (1992) ein Ultimatum von zwei Wochen. Als Libyen sich weiterhin weigerte, traten die in Res. 748 vorgesehenen Sanktionen automatisch in Kraft: Ein Verbot aller Flüge nach und von Libyen, eine Verringerung der diplomatischen Präsenz, ein Embargo auf die Lieferung von Militärgütern, Ersatzteilen für Flugzeuge und für Ölförderungs- und Raffinerie-Ausrüstungen. Libysche Guthaben im Ausland wurden eingefroren. 1993 verschärfte der Sicherheitsrat diese Sanktionen in UNSC/RES/883 weiter.¹¹

Parallel dazu drehten auch die USA nochmals an der Sanktionsschraube. Das Iran-Libyen-Sanktionsgesetz von 1996 wies den Präsidenten an, Strafmaßnahmen gegen auswärtige Firmen durchzuführen, die in die libysche Ölindustrie investierten. Das machte es Libyen noch schwerer, seine schwächelnde Ölproduktion und den Raffineriesektor in Form zu bringen. Da die Öleinnahmen 95 % des gesamten Devisenaufkommens ausmachten und daher den Grundstock für den Ankauf von industriellen Ausrüstungen darstellten, stand der weitere Aufbau des Landes vor gravierenden Hindernissen.¹²

Dass der frühere Partner Sowjetunion und sein Nachfolger Russland die Konfrontationspolitik gegenüber Tripolis im Sicherheitsrat mittrug, belehrte die libysche Führung ein weiteres Mal, dass der bisherige außenpolitische Kurs in die Sackgasse führte. Folgerichtig gab es in den frühen neunziger Jahren die ersten Signale dafür, dass die Regierung in Tripolis Möglichkeiten einer Entspannung sondierte. 1992, also volle zehn Jahre vor dem endgültigen Verzicht, deutete Libyen zum erstmals die Möglichkeit an, seine Massenver-

¹⁰ El-Kikhia, a.a.O. (Anm. 3), S. 144.

¹¹ Herbert Strunz/Monique Dorsch, Libyen. Zurück auf der Weltbühne, Frankfurt/M et al. (Peter Lang Verlag), 2000, S. 35-37.

¹² Kinka Gerke, Die unilaterale Versuchung. Die Sanktionen der USA gegen die Handelspartner Kubas, Irans und Libyens und ihre Auswirkungen auf das Welthandelsregime, Frankfurt (HSFK-Report Nr. 2), 1997.

nichtungswaffen zur Disposition zu stellen. Ein Jahr später begannen Geheimgespräche über die Wiedergutmachung für die früheren Terrorakte.

1996 versicherte Gaddafi in einem offiziellen Schreiben an den französischen Präsidenten Chirac die libysche Bereitschaft, zur Aufklärung des Anschlags auf das zerstörte französische Passagierflugzeug beizutragen. Zunächst waren diese Annäherungsversuche so zaghaft und die Schritte so klein, dass nur wenige Beobachter davon Notiz nahmen. Libyen mühte sich, vorsichtig herauszufinden, unter welchen Bedingungen der Sicherheitsrat und die westlichen Staaten die Sanktionen aufheben könnten. Man wollte sicher sein, dass man dieses Ziel ohne Verlust der Regime-Sicherheit erreichen konnte. Dazu musste die libysche Elite erst einmal genügend Vertrauen in die neuen Partner – die frühere Erzfeinde – entwickeln, die aus ihrem Interesse an einem Regimewechsel in Libyen keinen Hehl gemacht hatten. Solange sich Gaddafi und seine Mitstreiter ihrer Sache in dieser Hinsicht nicht sicher waren, fanden sie sich zu einem grundsätzlichen und transparenten Politikwechsel nicht bereit.

Langwierige Verhandlungen über die Auslieferung der Verdächtigen von Berlin, Lockerbie und Niger folgten. Erst 1998 (als Libyen auch die Terrororganisation von Abu Nidal des Landes verwies) konnte ein Kompromiss im Lockerbie-Fall besiegelt werden: Die Beschuldigten würden vor einen schottischen Gerichtshof gestellt, der aber in Den Haag – an neutraler Stätte – tagen sollte. 1999 begann der Prozess. Folgerichtig hob der Sicherheitsrat seine Sanktionen auf, die EU einen Teil der ihren. Genau zu diesem Zeitpunkt brachte Libyen seine Massenvernichtungswaffen ein weiteres Mal ins Gespräch.¹³

Dennoch blieben die amerikanischen und einige europäische Sanktionen bestehen. Nun konzentrierten sich die Forderungen an Libyen darauf, eine angemessene Wiedergutmachung zu leisten, vor allem Zahlungen an die Familien der Opfer. Dies führte zu einer neuen Runde langwierigen Feilschens; es fand unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Unterdessen unternahm Libyen einen neuen Vorstoß hinsichtlich seiner Massenvernichtungswaffen: 2001 gab der libysche Geheimdienstchef Musa Kusa seinen britischen und amerikanischen Gesprächspartnern von der MI6 und der CIA zu erkennen, dass Libyen unter Umständen bereit wäre, diese Waffen aufzugeben. Erstaunlicherweise lautete die amerikanische Antwort. Erst nach Klärung der Wiedergutmachungsfrage könnte man andere Punkte – selbst Massenvernichtungswaffen – erfolversprechend behandeln.¹⁴

Daher unternahmen die Libyer ihren vierten Versuch, mit den Massenvernichtungswaffen ins Reine zu kommen, nachdem eine Vereinbarung über die Wiedergutmachung unmittelbar vor der Vollendung stand: Anfang März 2003, kurz bevor die USA und Großbritannien den Irak-Krieg starteten, erklärte die libysche Regierung ihren amerikanischen und britischen Gesprächspartnern, es sei nun Zeit, zu einer Einigung über die Massenvernichtungswaffen zu kommen; die eigene Seite sei bereit, alle Optionen ins Auge zu fassen. Innerhalb eines halben Jahres waren die Einzelheiten eines vollständigen, verifi-

13 Cordesman, a.a.O. (Anm. 6), S. 188-190.; Strunz/Dorsch, a.a.O. (Anm. 11), S. 53-81.

14 Martin S. Indyk, Iraq did not force Gaddafi's Hand, in: Washington Post, 9. März 2004.

zierten Verzichts Libyens auf diese Waffen geklärt. Am 19. 12. 2003 erklärte Oberst Gaddafi offiziell die libysche Bereitschaft, alle Massenvernichtungswaffen, einschließlich ihrer Produktionsstätten, unter internationaler Kontrolle zu beseitigen.

Diese weitreichende Entscheidung war nicht Gaddafis Sache allein. Natürlich wäre sie ohne seine Einwilligung nicht zu Stande gekommen. Denn obgleich er nicht Teil der formalen Regierungsstruktur ist, behält er die aus seiner revolutionären Rolle abgeleitete Entscheidungsautorität in zentralen Fragen. Aber er kann seiner Herrschaft ohne die Unterstützung wichtiger Gruppen nicht sicher sein. Der Politikwechsel reflektierte daher auch die Wünsche anderer Teilhaber der Macht im Lande, des Militärs, vor allem der Führung der 45 000-Mann-Armee, der paramilitärischen Kräfte wie des Corps der Revolutionären Garden, des Managements der nationalen Erdölindustrie, der Geheimdienste und der Inhaber von Machtpositionen im Allgemeinen Volkskongress (dem „Parlament“) und im Allgemeinen Volkskomitee (dem „Kabinett“). All diese Kräfte wünschten eine entscheidende Besserung der wirtschaftlichen Lage und das Ende der Isolation, die Libyen vom Rest der Welt trennte. Alle teilten die profunde Desillusionierung über die selbstgewählte Rolle des „arabischen Champions“.

Möglicherweise waren sie sich auch darüber einig, dass Libyen in Zukunft nicht einen höheren Status anstreben sollte, als seine Machtbasis zuließ. Und durch seine plötzliche Unterstützung der Nichtverbreitung platzierte sich das Land näher an den Machtzentren der Weltpolitik und erlangte die Aussicht auf ihre Unterstützung.

3. Libyens Kernwaffenprogramm

Auf der Grundlage der vorliegenden Informationen begann die libysche Führung bereits kurz nach der Revolution von 1969 mit dem Gedanken zu spielen, sich Kernwaffen zuzulegen. Demnach gab es mehrere Versuche, Kernwaffen direkt „vom Erzeuger“ zu kaufen: Muammar Gaddafi soll zuerst in Ägypten angefragt haben – in dem irrtümlichen Glauben, das mächtigste arabische Land könne ihm weiterhelfen –, um sodann den Kaufwunsch an den chinesischen Premierminister Tschou En-lai zu richten, der ihm aber nur eine höfliche Absage erteilte.

Libyen soll dann ins pakistanische Kernwaffenprogramm investiert haben; die erhofften kurzfristigen Gegenleistungen blieben jedoch aus.¹⁵ Der einzige greifbare Vorteil aus dieser Beziehung war der Kontakt mit dem Netzwerk von Abdel Kader Khan, dem „Vater der pakistanischen Bombe“, der später, seit Mitte der achtziger Jahre, Libyen mit diversen Gütern und Technologien für sein Kernwaffenprogramm versorgte. Freilich zeigte sich der Kunde mit den Lieferungen und Dienstleistungen keineswegs zufrieden.

15 Cremasco, a.a.O. (Anm. 8).

Bevor die Verbindung zu Pakistan diese begrenzten Erträge einfuhr, versuchte Tripolis erfolglos, Kerntechnologie von Argentinien, Frankreich, Indien und Belgien zu beziehen. Die belgische Regierung trug sich ernsthaft mit dem Gedanken, mit Libyen eine umfassende Kooperation in der zivilen Nutzung der Kernenergie zu eröffnen. Ein 1984 ausgehandeltes Abkommen hätte Libyen geholfen, Know-how in sensitiven, also waffentauglichen Technologien zu erwerben. Bevor es dazu kommen konnte, ließ sich Belgien durch Druck aus den USA und europäischen Partnerländern von dem riskanten Abenteuer abbringen. Libyen blieb schließlich nur das nukleare Forschungszentrum von Tajoura, nahe bei Tripolis. Die Sowjetunion hatte es Anfang der achtziger Jahre errichtet und stellte weitgehend auch das Fachpersonal. Die Sowjets achteten sehr auf die wirksame Kontrolle der dortigen libyschen Aktivitäten. Für nichtzivile Zwecke war es daher nahezu wertlos.¹⁶

Dieses „offizielle“ Nuklearprogramm unterlag Verifikationsmaßnahmen der IAEA gemäß deren Abkommen mit Libyen, das auf dem Nichtverbreitungsvertrag beruhte; ihm war Libyen 1975 beigetreten. Trotz dieser Verpflichtung begann Tripolis früh mit illegalen Aktivitäten: Als erstes erwarb Libyen 2 263 t „Yellowcake“, d.h. raffiniertes Natururan. Kleine Mengen von Uranfluorid und Uranoxyd mit unterschiedlicher molekularer Zusammensetzung importierte man 1985 für diverse Experimente; diese sind Vorprodukte für die Anreicherung und die Brennstoffproduktion. Später – 2000, 2001 und 2002 – kaufte Libyen vom Khan-Netzwerk kleine Mengen von Natururan und angereichertem Uran, ohne die IAEA zu informieren.

Der spektakulärste Teil des Programms war der Versuch, eine Anreicherungsanlage zu bauen; Anreicherung dient der Herstellung von Uran für Leistungsreaktoren, kann aber auch zur Produktion waffenfähigen Spaltstoffs genutzt werden. Diese Aktivitäten starteten in den früheren achtziger Jahren mit Forschung und Entwicklung, die ein auswärtiger Fachmann leitete. Auch diese Aktivitäten trugen keine Früchte. Als der Experte das Land verließ, hatte man noch keine einzige Zentrifuge hergestellt. Lediglich Röhren aus ultrazähem Stahl, mit einem Durchmesser, der der L-2 Zentrifuge des Unternehmens URENCO ähnelte, waren eingeführt worden.

Nachdem 1995 die Führung die Entscheidung getroffen hatte, das schlingernde Programm wiederzubeleben, kaufte Libyen ab 1997 20 bereits montierte L-1-Zentrifugen und Komponenten für weitere 200 Maschinen dieser Art, die einem Design der frühen sechziger Jahre entsprachen; Lieferant war das Khan-Netzwerk. Den Libyern gelang der erfolgreiche Test einer einzelnen Zentrifuge, und sie bauten ab 2000 drei Kaskaden, die aus 9, 19 und 65 Zentrifugen bestanden. Jedoch wurde nie Spaltmaterial in diese Kaskaden eingeführt. Die von der IAEA ermittelte Kontamination einiger dieser Zentrifugen mit niedrig und hoch angereichertem Uran war im Ursprungsland Pakistan geschehen.

Im Jahre 2000 erhielt Libyen zwei L-2-Zentrifugen und bestellte 10 000 weitere Exemplare. Komponenten dafür trafen ab 2002 ein, aber die dazugehörigen Rotoren fehlten. Ohne diese entscheidenden Bestandteile waren die Zentrifugen nutzlos und konnten nicht

¹⁶ Cremasco, a.a.O. (Anm. 8), S. 260-263.

zusammen gebaut werden. Libyen hatte außerdem Aufträge für die Errichtung einer heimischen Zentrifugenfabrik erteilt, und dafür große Mengen ultrazähen Stahls und superstarker Aluminiumlegierung bestellt. Diese Einfuhren waren indes immer noch in Containern verpackt, als die Inspektoren der IAEO nach dem Dezember 2003 in Libyen eintrafen. Libysche Experten hatten an verschiedenen Orten unter der Anleitung auswärtiger Experten Ausbildung in Zentrifugentechnik erhalten.

Neben der Anreicherung versuchte sich Libyen auch in kleindimensionierten Versuchen mit der Plutonium-Wiederaufarbeitung; auch diese Technik kann die Herstellung von waffenfähigem Spaltmaterial ermöglichen. Vom Khan-Netzwerk hatte es sogar Informationen zum Kernwaffendesign erhalten. Allerdings gab es noch keine Anlagen, die unzweideutig der militärischen Nutzung der Nukleartechnik dienten.¹⁷

4. Die Vereinbarung von 2003: libysche Zugeständnisse

Die Übereinkunft, die Libyen 2003 mit den USA und Großbritannien erreichte, verlangte dem Regime massive Zugeständnisse ab. Die westlichen Mächte stellten sicher, dass der libysche Verzicht auf Massenvernichtungswaffen endgültig war. Dazu musste Libyen folgende Schritte unternehmen:

- Die Anlagen zur Produktion chemischer und nuklearer Waffen vollständig abbauen;
- die nuklearen und chemischen Aktivitäten den zuständigen Organisationen IAEO und OVCW ohne Einschränkung offen legen;
- umfassende Inspektionen für eine vollständige Inventur aller nuklearen Aktivitäten, Materialien, Ausrüstungen und Technologie zulassen;
- das Zusatzprotokoll des Nichtverbreitungsvertrags ratifizieren, das seinen Mitgliedsstaaten erweiterte Informationspflichten auferlegt und den Inspektoren ausgedehnte Zugangsrechte verleiht;
- alle Vorräte an chemischen Kampfstoffen und Waffen zerstören und dem Chemiewaffenübereinkommen beitreten;
- die Zerstörung international überwachen lassen;
- alle Raketen mit einer Reichweite von mehr als 300 km und einer Nutzlast von 500 kg demontieren;
- jegliche Unterstützung für den Terrorismus einstellen.

¹⁷ Alle Informationen aus: International Atomic Energy Agency, Implementation of the NPT Safeguards Agreement of the Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya. Report by the Director General, GOV/2004/12, Vienna, IAEA 20. Februar 2004a; GOV/2004/33, 28 May 2004b und GOV/2004/59, Vienna (IAEA), 30 August 2004c.

Nach den Erkenntnissen von IAEO und der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCA) ist Libyen diesen Vorgaben strikt gefolgt. Neben dem Beitritt zum Chemie-waffenübereinkommen ist das Land auch Mitglied im Umfassenden Nuklearen Teststoppvertrag geworden. Hochangereichertes Uran, Zentrifugen, Zentrifugenteile und die entscheidenden Komponenten des Raketenprogramms wurden in US-Transportflugzeugen ausgeflogen. Schließlich kündigte Libyen an, Handelsbeziehungen mit militärischen Gütern mit allen Ländern unter Proliferationsverdacht einzustellen.¹⁸

Als Gegenleistungen für die libyschen Zugeständnisse versprochen die USA und Großbritannien, die verbleibenden Wirtschaftssanktionen aufzuheben, was auch zügig geschah, und den Beitritt Libyens zur Welthandelsorganisation zu fördern. Sie stimmten auch der Einrichtung von Sonderhilfsprogrammen zu; dazu zählte Beratung für die Umgestaltung des libyschen Rechtssystems und die finanzielle Unterstützung für Anstrengungen, neue Beschäftigungsmöglichkeiten für die Experten aus den libyschen Waffenprogrammen zu schaffen. Beide Länder erklärten ihren Willen, gute bilaterale Beziehungen und eine breite Zusammenarbeit mit Tripolis zu entwickeln. Diese Versprechungen unterstrichen die westlichen Mächte durch den Besuch hochrangiger Regierungsmitglieder, einschließlich des britischen Premierministers.

Die letzten amerikanischen Sanktionen fielen im September 2004, nachdem Washington bereits seine Einwände gegen die libysche Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation zurückgezogen hatte. Das europäische Waffenembargo, das letzte Glied in der Sanktionskette, endete drei Wochen später. Der Westen zeigte also seinen guten Willen, Anreize und Belohnungen anzubieten, wenngleich Oberst Gaddafi später klagte, dass er enttäuscht sei – er habe eine Art Marshallplan erwartet.¹⁹

Bezeichnenderweise spielte die Idee des „Regimewechsels“ in den Vereinbarungen keine Rolle. Libyen ließ Besucher von Amnesty International zu, akzeptierte Beratung für sein Justizsystem und diskutierte während der diplomatischen Begegnungen auch über Menschenrechtsfragen. Das Regime wurde indes in keiner Weise genötigt, sein streng autoritäres System zu verändern oder Gaddafis persönlichen politischen Einfluss zu schwächen. Angesichts dieses Resultats ist es nicht verwunderlich, dass der frühere Abteilungsleiter im Außenministerium John Bolton aufritisches Betreiben nicht in die Verhandlungen eingeschaltet worden war. Bolton war einer der härtesten Vertreter der neokonservativen Linie, dass ein Regimewechsel die Voraussetzung für erfolgreiche Nichtverbreitungspolitik sei.

Aus libyscher Perspektive könnten die folgenden Aspekte in der Bilanz des Abkommens negativ aussehen:

18 Arms Control Association Fact Sheet. Chronology of Libya's Disarmament and Relations with the United States, Juni 2005, www.armscontrol.org.

19 Paul Kerr, U.S. Lifts Remaining Economic Sanctions Against Libya, in: Arms Control Today, Oktober 2004; Paul Kerr, EU Deepens Ties With Libya, Syria, in: Arms Control Today, November 2004.

- Die libysche Führung musste frühere Fehler einräumen und einen klaren Politikwechsel vornehmen. Das beinhaltete das Risiko eines Gesichtsverlusts inner- und außerhalb des Landes, namentlich unter den radikaleren Elementen der „arabischen Straße“.
- Die Hoffnung, nationale Sicherheit auf Autarkie zu begründen, ging endgültig verloren. Mit der vollständigen Demontage der Nuklearanlagen war der Traum von einer eigenen Abschreckungsmacht vorbei. Die Vernichtung des chemischen Waffenarsenals beseitigte sogar die relativ schwache Barriere, die diese Waffen gegen eine konventionelle Invasion Libyens gebildet hatten, indem sie die militärischen Operationen eines möglichen Angreifers erschwert hätten.

Auf der anderen Seite bot das Abkommen greifbare Vorteile:

- Libyen musste sich nicht länger als mögliches Ziel einer Präventivaktion der USA betrachten.
- Die neue Beziehung zu Amerika schützte Tripolis vor der Gefahr, Objekt einer entschlossenen Regimewandel-Politik zu werden. Indem Gaddafi seine Massenvernichtungswaffen von der Frage der Menschenrechten und der Demokratie abkoppelte, unterlief er das US-Feindbild „zur Hälfte“ und nahm die vermeintlichen sicherheitspolitischen Handlungszwänge aus der Einstellung Washingtons gegenüber seinem Regime heraus.
- In der Zukunft konnte Libyen auf ein gewisses Maß an Schutz durch die Großmächte gegen Aggressionen anderer Staaten rechnen.
- Überdies senkte der Verzicht auf aggressive Außenpolitik – einschließlich der Unterstützung terroristischer Gruppen – gegen die Nachbarn das Risiko existentiell bedrohlicher Konflikte. Damit entfielen Sicherheitsmotive, die eine nationale Abschreckungsfähigkeit früher attraktiv erscheinen ließen.
- Die neue Wertschätzung und die verbesserten Beziehungen zu den USA und der westlichen Welt insgesamt, auf die Libyen nun rechnen durfte, boten international reichlichen Ersatz für den Gesichtsverlust, den der plötzliche Stellungswechsel mit sich bringen mochte.
- Schließlich eröffneten die neuen Aussichten auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage, die sich aus dem Wegfall der Sanktionen ergaben, die Chance, den Status des Landes zu erhöhen, Ressourcen für die innere Verteilung freizusetzen und dadurch die Legitimität des Regimes zu erhöhen. Damit ließ sich dem Gesichtsverlust nach innen entgegenwirken.

Wägt man diese Vorteile und Nachteile ab, würden die meisten Beobachter wohl eine positive Bilanz für Libyen ziehen. Die „Beobachter“ könnten sich jedoch irren, weil ihre Wertmaßstäbe und diejenigen der libyschen Machthaber sich (nicht zuletzt aus kulturellen Gründen) unterscheiden könnten. Um eine Bilanz aus der Sicht der libyschen Führung zu ziehen, empfiehlt es sich daher, sowohl die ursprünglichen Gründe für den Beginn der Massenvernichtungswaffen-Programme als auch die Motive für deren endgültige Aufgabe zu besehen. Nur so lässt sich verstehen, warum die libysche Perspektive zuletzt mit der Bilanz des vorgestellten „Beobachters“ zusammenfiel.

5. Warum wollte Libyen Kernwaffen?

Es gibt keine einfache Erklärung der libyschen Motive, Kernwaffen (und Chemiewaffen und Raketen) anzuschaffen. Das Land passt nicht in das herkömmliche Modell des „Proliferators“: Es litt nicht unter gravierenden Sicherheitsproblemen; keiner der Nachbarn suchte die Feindschaft mit Tripolis. Zu Beginn der Herrschaft Gaddafis gab es auch keinen Streit mit einer Großmacht. Die „Nadelstiche“, die das Regime den USA versetzte, reichten hierzu nicht aus. Denn auch der Schah von Iran, Amerikas enger Verbündeter, half die Rohölpreise hochzutreiben, auch die konservativen Golfmonarchien nationalisierten die Ölindustrie, und Ägypten, Irak und Syrien hielten enge Verbindungen zur Sowjetunion, ohne dass das Damoklesschwert einer militärischen Drohung Amerikas über ihnen hing.

Libyen konnte kaum hoffen, mit Hilfe der Kernwaffen zur Weltmacht aufzusteigen wie die Sowjetunion, China oder Indien; dazu war seine Ressourcenbasis (Bevölkerung, Brutto-sozialprodukt) trotz der Ölvorkommen zu gering. Das Land war auch nicht isoliert wie etwa Südafrika, Israel oder Nordkorea, was bei deren Programmen eine motivierende Rolle spielte; vielmehr war Libyen zu Beginn der Herrschaft Gaddafis ein integriertes Mitglied der arabischen Liga.

Vollends fehlte eine starke nationale Nuklearbürokratie oder ein dominanter militärisch-industrieller Komplex, der das Programm zielbewusst vorantrieb, wie in Frankreich oder Indien. Im Gegenteil, Libyens Programm war von oben angeordnet, nicht von unten angetrieben. Libyen entsprach also keinem der Modelle nuklearer Proliferation und der Motivationstypen dafür. Welche anderen Gründe gaben den Ausschlag?

Nach der Machtergreifung beseelte ein revolutionärer Geist die jungen Offiziere; er überlebte für die nächsten zwei Jahrzehnte. Die Verteilung von Macht und Reichtum in der Welt erschien ihnen ungerecht und demütigend für den „Süden“; damit standen sie unter den Entwicklungsländern keineswegs allein. Tripolis' Anstrengungen, die Ölpreise hochzutreiben, den Anteil des Förderzinses zu erhöhen und schließlich die Ölproduktion zu nationalisieren, gehörten zu einer Strategie, den armen, unterdrückten Süden mit mehr Macht zu versehen und ein Gegengewicht zur überwältigenden Übermacht des Westens aufzubauen. Außerdem führten sie den neuen Machthabern enorme Ressourcen zu.

Libyens enge Beziehungen zur Sowjetunion dienten dem gleichen Zweck: der westlichen Übermacht etwas entgegenzusetzen und außerdem Zugang zu modernen Waffen zu erhalten, die vom Westen nicht zu kaufen waren. Schnell avancierten die Sowjets und ihre Verbündeten zum Hauptlieferanten der libyschen Streitkräfte. Allerdings schafften die es nie, die gewaltigen Arsenale in schlagkräftige militärische Fähigkeiten umzuwandeln. Diese Erfahrung könnte Gaddafis Interesse an Kernwaffen geweckt oder erhöht haben. Aus der Sicht einer Beziehung zwischen „Underdog“ und „Topdog“ können Massenvernichtungswaffen als der große „Gleichmacher“ erscheinen. Sie gewinnen damit eine ungeahn-

te politische und symbolische Attraktivität, die unabhängig von ihrem tatsächlichen militärischen Nutzen ist. Diese Attraktivität war um so höher, als nach Gaddafis Meinung die Moslems, besonders die Araber, unterprivilegiert und gedemütigt worden waren.²⁰

Gaddafis Gruppe fühlte sich der arabischen Sache zutiefst verpflichtet. Die Feindseligkeit gegenüber Israel war echt. Außerdem waren sich die Libyer der Tatsache bewusst, dass Israel bereits über Kernwaffen verfügte. Nach dem Friedensschluss von Camp David, als dessen Folge mit Ägypten die stärkste konventionelle arabische Streitmacht aus dem Konflikt ausschied, musste in den Augen der libyschen Führung ein arabisches Gegengewicht zu Israels Macht als zwingende Notwendigkeit erschienen sein. Die Dringlichkeit dieses Projekts dürfte noch zugenommen haben, als Israel 1981 den irakischen Forschungsreaktor Osirak bombardierte und damit sicherstellte, dass das stärkste Mitglied der „Ablehnungsfront“ gegen Camp David keine Chance erhalten würde, mit Israel gleichzuziehen.

Es dürfte daher kein Zufall sein, dass Libyen just in der Periode nach Camp David und Osirak entschiedene Anstrengungen unternahm, Massenvernichtungswaffen zu beschaffen. Mit Sicherheit spielte dabei auch der libysche Ehrgeiz eine Rolle, nach dem Ausscheiden Ägyptens erster Anwärter auf eine arabische Führungsrolle zu sein und diesen Anspruch durch eine nationale Abschreckungsfähigkeit zu unterstreichen. Dank der aggressiven libyschen Initiativen gegenüber seinen Nachbarn – Ägypten, Sudan, Tunesien, Marokko und Tschad²¹ – schuf es sich jedoch selbst ein ausgesprochen feindliches regionales Umfeld.

Der Erwerb der Konversionsanlage – der erste ernsthafte Schritt auf dem Weg zur Bombe – erfolgte 1981. Damals verabschiedete die UN-Vollversammlung erstmals einstimmig eine Resolution zur Einrichtung einer kernwaffenfreien Zone im Nahen und Mittleren Osten verabschiedete. Das war sicherlich keine Anlass für den Start eines eigenen Atomwaffenprogramms. Andererseits brachte dasselbe Jahr den schockartigen Angriff Israels auf den irakischen Reaktor Osirak. Die Ereignisse im Nahen Osten gaben also bestenfalls widerstreitende Impulse für Überlegungen, auf Kernwaffen hinzuarbeiten. Eindeutig war hingegen die Wirkung, die von der Verschlechterung der Sicherheitslage ausging. Denn 1981 war ja auch das erste Jahr, in dem libysche Streitkräfte direkt mit amerikanischen zusammen stießen.

Anthony Cordesman hat im Detail gezeigt, dass die horrenden Waffenimporte nicht dazu geführt hatten, dass Libyen über eine effektive Kampftruppe verfügte. Heer, Luftwaffe und Marine waren nicht in der Lage, die große Zahl an Hochtechnologiewaffen in ihre Kampfweise und Operationen einzugliedern, ihre Soldaten an diesen Waffen effektiv auszubilden oder diese auch nur in einsatzfähigem Zustand zu halten. Aus diesem Grund waren ca. 50 % der 2030 Kampfpanzer, der Kampfflugzeuge, der Unterseeboote und der

20 Francois Burgat, Qadhafi's Ideological Framework, in: Dirk Vandevall (Hg.), Qadhafi's Libya, 1969-1994, Houndmills (Basingstoke Macmillan), 1995a, S. 49.

21 El-Kikhia, aa.O. (Anm. 3), S. 107-123.; Cordesman, a.a.O. (Anm. 7), S. 190-193.

zehn Hauptkampfschiffe nicht einsetzbar. Cordesman nannte das libysche Arsenal deshalb „den größten Militärparkplatz der Welt“.²²

Die direkte militärische Konfrontation mit den USA zwischen 1981 und 1986 stellte die Hilflosigkeit der libyschen Luftverteidigung gegen die überwältigende überlegene amerikanische Luftwaffe und Marine bloß. Hatte es zuvor keine realpolitische Sicherheitsmotivation für die Massenvernichtungswaffen gegeben, war sie nun reichlich vorhanden. In dieser Lage könnte die libysche Führung geglaubt haben, der Besitz solcher Waffen und die Entwicklung noch wirksamerer Typen könne ihr nicht nur den ersehnten internationalen Einfluss verschaffen, sondern sei zur Sicherung der eigenen Existenz unabdingbar – gegen die amerikanische Drohung und gegen die überlegenen israelischen Fähigkeiten. Die Libyer hatten registriert, dass die Sowjets die amerikanischen Operationen nicht nur widerstandslos zugelassen, sondern ihre libyschen Freunde nicht einmal vor den bevorstehenden massiven Angriffen im Jahre 1986 gewarnt hatten, bei denen Gaddafi selbst hätte getötet werden können.²³

Der überzogene Ehrgeiz und der Wunsch nach einer Führungsrolle im Nahostkonflikt hatte anfänglich Libyens Wunsch nach Kernwaffen maßgeblich geprägt. Der völlige Mangel an konventioneller Verteidigungsfähigkeit hatte sich im Tschad-Desaster in peinlichster Form gezeigt. Die bittere Erfahrung der eigenen Hilflosigkeit in der konventionellen Auseinandersetzung mit den amerikanischen Streitkräften wies dieses Problem als existentielle Bedrohung aus. Die zunächst eher ideologische Präferenz für die Beschaffung von Kernwaffen wurde jetzt durch ein massives Sicherheitsproblem verstärkt.²⁴

Schwerer nachzuvollziehen ist allerdings, warum die libysche Führung diese Programme in den neunziger Jahren fortsetzte und sogar beschleunigte. Denn zu diesem Zeitpunkt war die Grundsatzentscheidung längst gefallen, bessere Beziehungen mit dem Westen zu suchen und einen strategischen Rückzug von einer revolutionären und aggressiven Politik zu vollziehen. Die Bereitschaft zu zähen, aber konstruktiven Verhandlungen über den Fall Lockerbie von den frühen neunziger Jahren an waren – aus der Rückschau – ein untrügliches Anzeichen dieses Politikwechsels.

Libyschen Quellen zufolge wurde das Programm dennoch 1995 intensiviert und beschleunigt. Diese Entscheidung fiel in etwa mit der Wahl von Netanyahu zum Premierminister Israels zusammen. Ein abrupter Wechsel in der israelischen Politik gegenüber dem Nahost-Friedensprozess folgte. Diese Änderung der Lage im Nahen Osten könnte als Triebkraft für Gaddafis Entscheidung gedient haben, das Kernwaffenprogramm doch wieder voran zu treiben.²⁵

22 Cordesman, a.a.O. (Anm. 7), S. 206-232.

23 El-Kikhia, a.a.O. (Anm. 3), S. 135.

24 Cordesman, a.a.O. (Anm. 7), S. 229f.

25 International Atomic Energy Agency, Implementation of the NPT Safeguards Agreement of the Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya. Report by the Director General, GOV/2004/12, Vienna (IAEA), 20. Februar 2004, S. 5.

Der Sohn und „libysche Kronprinz“ Seif el-Islam Gaddafi hat dieser Lesart Nahrung gegeben, als er erklärte, das libysche Programm habe sich als Vorsichtsmaßnahme gegen Israel entwickelt.²⁶ Ähnlich äußerte sich die libysche Regierung im Dezember 2003.²⁷

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass sich die Sicherheitslage Libyens nicht grundlegend verbessert hatte. Auch nach dem Abgang der Reagan-Regierung blieb sie prekär. Tripolis hatte ab 1991 die hilflose Lage des Irak unter der Entwaffnungs-Resolution 617 des Sicherheitsrats vor Augen. Der künftige Kurs der amerikanischen Politik war ungewiss. Gaddafi mag in einem Kernwaffenpotential die Rückversicherung für den Fall gesehen haben, dass Washington sich wieder auf ihn „einschießen“ könnte. Denn die neue Debatte über „Schurkenstaaten“, die ihren Anfang während der Clinton-Administration nahm und in der Libyen immer wieder an prominenter Stelle genannt wurde,²⁸ wirkte nicht beruhigend. So mag es sich erklären, dass Libyen trotz der beginnenden Versöhnungsversuche sein Kernwaffenprogramm weiter betrieb.

Das Bonmot des früheren indischen Generalstabschefs General Sunarij „Stelle sicher, dass du deine eigene Atombombe hast, bevor du die USA herausforderst“²⁹ könnte zu diesem Zeitpunkt die libysche Maxime gewesen sein. Denn sicherheitspolitisch ist es vernünftig, eine Rückfallposition aufzubauen, solange die Bedrohungslage unklar und riskant blieb und der Kooperationsversuch (in Gestalt der Verhandlungen) noch keinen greifbaren Erfolg aufzuweisen hatte. Gegen einen Kernwaffenstaat und gegen konventionell überlegene Nachbarn stellt die nukleare Option eine plausible Rückversicherung dar.

Im Jahre 2001 gab es einen weiteren Versuch, das Programm zu beschleunigen. Wieder sind zwei Erklärungen möglich, eine mit Nahostbezug und eine, die sich auf die amerikanische Bedrohung Libyens bezieht. Im Nahost-Kontext fällt das „Ankurbeln“ der libyschen Atom-Aktivitäten mit dem Scheitern der Verhandlungen zwischen Arafat und Barak in Camp David und der nachfolgenden Wahl von Ariel Sharon zum israelischen Premierminister zusammen. Der Aufstieg Sharons mit seiner unvergleichlichen Reputation als Hardliner könnte in gleicher Weise wie Netanyahus Wahl 1995 die libyschen Überlegungen beeinflusst haben.

2001 schuf zugleich der Amtsantritt von George W. Bush als Präsident für die Libyer neue Ungewissheiten. Natürlich registrierte man in Tripolis, dass eine Reihe von Personen in amerikanische Führungspositionen aufrückten, die wichtige Rollen gespielt hatten, als die amerikanisch-libyschen Beziehungen Mitte der achtziger Jahre auf ihrem Tiefpunkt angelangt waren und die USA den gewaltsamen Regimewechsel in Tripolis anstrebten. In

26 Paul Kerr, IAEA Praises Libya for Disarmament Efforts, in: Arms Control Today, April 2004.

27 Statement by Libya on Weapons of Mass Destruction, Tripoli, 19 Dezember 2003, in: Center for Nonproliferation Studies 2005. http://cns.miis.edu/research/npt/briefingbook_2005/index.htm

28 Michael Klare, Rogue States and Nuclear Outlaws. America's Search for a New Foreign Policy, New York (Hill and Wang), 1995; Robert S. Litwak, Rogue States and U.S. Foreign Policy. Containment after the Cold War, Washington D.C. (Woodrow Wilson Center Press), 2000.

29 Joseph Cirincione et al., Universal Compliance. A Strategy for Nuclear Security, Washington, D.C. (Carnegie Endowment for International Peace), 2005.

der „Nationalen Sicherheitsstrategie“ von 2002 erhob Präsident Bush Regimewechsel in „Schurkenstaaten“ zur politischen Doktrin.³⁰ Das dürfte die Besorgnisse in Libyen verstärkt haben.

Nicht eben beruhigend dürfte gewirkt haben, dass die amerikanische Regierung die Offerte von 2001 zurückwies, das Thema Massenvernichtungswaffen auf die Tagesordnung der Dreierverhandlungen Großbritannien-USA-Libyen zu setzen. Angesichts der zentralen Rolle, die die Counterproliferation im Sicherheitsdispositiv der Präsidentschaft Bushs spielte, mag dem libyschen Regime die Forderung, erst die Lockerbie-Sache zu Ende zu bringen, als Vorwand erschienen sein. In diesem Licht wirkt die nukleare Rückversicherungspolitik Libyens nachvollziehbar. Die libyschen Besorgnisse legten sich erst, als für Tripolis deutlich wurde, dass man mit den Amerikanern einen vernünftigen Handel abschließen konnte. Das zeichnete sich nicht vor 2003 ab.

6. Warum gab Libyen seine Massenvernichtungswaffen auf?

Um eine Schneise in die vielfältigen Spekulationen über die Gründe für den Verzicht der libyschen Führung auf Massenvernichtungswaffen zu schlagen, könnte der beste Ausgangspunkt in ihren offiziellen Stellungnahmen³¹ bestehen. Natürlich läuft man dabei das Risiko, auf „Nebelwerfereien“ hereinzufallen. Dieses Risiko ist allerdings aufgrund folgender Überlegung nicht hoch.

Massenvernichtungswaffen hatten für die Führung ursprünglich eine Schlüsselrolle für die selbstgewählte libysche Rolle als arabischer Vorkämpfer im Nahostkonflikt gespielt. Diese Orientierung war für viele Unterstützer Gaddafis wichtig. Selbst wenn der Betrieb dieser Programme nur einem kleinen Kreis bekannt war: Der Verzicht auf sie wurde zum öffentlichen Ereignis. Die Rechtfertigungen der libyschen Führung, diese symbolisch wichtigen Waffen aufzugeben, mussten daher diejenigen Kräfte überzeugen, deren Unterstützung für das Überleben des Regimes von entscheidender Bedeutung war. Nicht nur die internationale Staatengemeinschaft war also Adressat dieser Rechtfertigungen, sondern auch die herrschaftswichtigen Teile der Elite. In diesem Sinne machen die offiziellen Erklärungen deutlich, was im inneren Zirkel der libyschen Führung als annehmbare Begründung für die eigene Politik galt.

30 The White House, The National Security Strategy of the United States, Washington, D.C., Government Printing Office 2002.

31 The ACRONYM Institute, Libya declares its intention to dismantle its weapons of mass destruction, December 19, 2003 <http://www.acronym.org.uk/docs/0312/doc13.htm>, download 4. 11. 05, p. 1/2; hierauf beziehen sich die späteren Referenzen auf „libysche Stellungnahmen“, wenn nicht weitere Quellen angegeben sind.

6.1 Vertrauensbildung

Aus den libyschen Verlautbarungen ist zu entnehmen, dass die Vereinbarung mit Großbritannien und den USA zum Lockerbie-Fall die libysche Regierung zu der Überzeugung kommen ließ, dass die westlichen Mächte keine „geheime Agenda“ zum Schaden des libyschen Regimes verfolgten. Libyen ging seit diesem Augenblick von „guten Absichten“ der westlichen Partner aus – damit fiel die am meisten gefürchtete Bedrohung auf einmal weg. Der erste gewichtige Grund, der Libyen zur Aufgabe seiner nuklearen Abschreckungsoption bewog, war die Einsicht, dass der zuvor verdächtige Feind nicht auf einen solchen Regimewechsel aus war: Sicherheit ließ sich daher eher durch Kooperation als durch Konfrontation mit diesem vermeintlichen Gegner erreichen.

Der frühere britische Außenminister Jack Straw sah in diesem Sinne die libysche Entscheidung als das Ergebnis eines langen Vertrauensbildungsprozesses in kleinen Schritten zwischen Großbritannien und Libyen. Die Schritte auf diesem Weg beinhalteten die Auslieferung der libyschen Geheimagenten, die hinter dem Lockerbie-Anschlag steckten, und die sofortige Aufhebung der UN-Sanktionen, denen London 1999 die Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen folgen ließ. 2002 besuchte ein hoher Beamter des Außenministeriums Tripolis und traf persönlich mit Gaddafi zusammen. Unmittelbar danach begannen Gespräche über ein Kultur- und ein Transportabkommen, die zügig 2003 abgeschlossen wurden. Straw betonte, wie wichtig es war, über eine Periode von fünf bis sieben Jahren allmählich das Vertrauen zwischen den beiden Seiten zu vergrößern.³²

Einen auffällig starken Akzent legten die zitierten libyschen Stellungnahmen auf die intensive Kommunikation zwischen dem britischen Premierminister und Gaddafi. Allem Anschein nach überließen die Amerikaner ihren britischen Partnern die Federführung in diesen delikaten, direkten Verhandlungen auf Spitzenebene. Angesichts des nahezu paranoiden Feindbilds, das in den arabischen Ländern (und ganz besonders in Libyen) über die Vereinigten Staaten herrscht, könnte das persönliche Engagement Tony Blairs ein entscheidender Faktor gewesen sein, das Vertrauen der Libyer im Verhandlungsprozess zu schaffen und zu erhalten.

Diese beiden Faktoren lassen an der neokonservativen Interpretation zweifeln, wonach der massierte Einsatz militärischer Macht gegen Saddam Hussein die entscheidende Wirkung auf Gaddafi erzielte.³³ Weitere Überlegungen sprechen dagegen: Als die militärische und geheimdienstliche Macht der USA sich während der Reagan-Ära direkt auf Libyen konzentrierte, gab Gaddafi nicht im Mindesten nach, sondern verstärkte trotz seiner Unterstützung des Terrorismus.³⁴ Auch startete er während dieser Zeit seine Massenver-

32 Foreign and Commonwealth Office News, 'Our Relationship with Libya has enabled a successful outcome – Straw': Statement by the Foreign Secretary, Jack Straw, in the House of Commons, London, Montag, 5. Januar 2004; Paul Kerr, Libya Vows to Dismantle WMD Program, in: Arms Control Today, Januar-Februar 2004

33 So Dick Cheney und Representative Tom Lantos; Cortright/Lopez, a.a.O. (Anm. 2).

34 Stanik, a.a.O. (Anm. 7).

nichtungswaffenprogramme. Warum sollte er dann anders gegenüber einem weitaus weniger bedrohlichen Druck zwanzig Jahre später reagieren, der nicht gegen seine Person, sondern gegen einen anderen Diktator gerichtet war? Die einzige amerikanische Stimme, die während des Jahres 2003 mehr oder weniger offene Drohungen gegen Libyen ausstieß, war John Bolton – und er spielte in den Gesprächen zwischen Libyen, Großbritannien und den Vereinigten Staaten keine Rolle, was der libyschen Seite wohl kaum entgangen ist.³⁵

6.2 Das „Timing“ des Politikwechsels: die Widerlegung einiger Mythen

Die libyschen Erläuterungen zum Politikwechsel Tripolis' liefern wertvolle Informationen über die Zeitabläufe, die Rückschlüsse auf die Motive der libyschen Führung zulassen. Danach waren die eigentlichen Verhandlungen bereits über zwei Monate abgeschlossen, bevor ihr Ergebnis im Dezember 2003 veröffentlicht wurde. Damit wären zwei der am meisten genannten Gründe gegenstandslos, in der amerikanischen Diskussion eine entscheidende Rolle spielten: die Verhaftung Saddam Husseins Anfang Dezember 2003 und die Beschlagnahme des deutschen Schiffes „BBC China“, das mit Tausenden von Zentrifugen nach Libyen unterwegs war. Eine reibungslose Kooperation zwischen den deutschen, italienischen, ägyptischen, britischen und amerikanischen Geheimdiensten ermöglichte diesen Erfolg.³⁶

Das Schiff wurde am 4. Oktober 2003 beschlagnahmt. Nach libyschen Angaben – denen seitens der USA und Großbritanniens offiziell nie widersprochen wurde – war die Vereinbarung jedoch bereits Mitte September abgeschlossen. Bereits im August hatte Gaddafi sein Einverständnis erklärt, auswärtigen Inspektoren den Zugang zu libyschen Einrichtungen zu gewähren.³⁷ Im späten September erklärte Libyen, dass der Zugang die Waffenfabriken einschließen würde. Die ersten Inspektoren besuchten Libyen im Oktober. Der Vorbereitungsaufwand, der Inspektionen normalerweise vorangeht, macht es unwahrscheinlich, dass alle Details erst zwischen dem 4. Oktober und den ersten Inspektionen geklärt sein konnten. Im Dezember, kurz vor der offiziellen Bekanntgabe der Vereinbarung, fand bereits die zweite Inspektionsrunde statt.

Dieser Zeitablauf schließt auch die Plausibilität eines anderen neokonservativen US-Mythos aus: dass Gaddafi aufgrund der Verhaftung Saddam Husseins im Dezember 2003 seine Politik geändert habe. Neben allen anderen hier diskutierten Gründen ist diese

35 Sammy Salama, Was Libyan WMD Disarmament a Significant Success for Nonproliferation? CNS Issue Brief, Monterey, Center for Nonproliferation Studies, http://www.nti.org/e_research/e3_56b.html September 2004.

36 So vermutet von Cortright and Lopez 2004 und behauptet von John Bolton, laut Paul Kerr, Libya's Disarmament: A Model for US Policy?, in: Arms Control Today, Juni 2004; es ist anzunehmen, dass Bolton Pluspunkte für sein Projekt, die „Proliferation Security Initiative“ machen wollte.

37 Ronald Bruce St. John, „Libya is not Iraq“: Pre-emptive Strikes, WMD and Diplomacy, in: The Middle East Journal, Jg. 58, Nr. 3, Sommer 2004, S. 397.; Dany Shoham, Libya: the first real case of deproliferation in the Middle East, in: Disarmament Diplomacy Nr. 77, Mai/Juni 2004.

Vermutung besonders unglaubwürdig – wie hätte man alle Einzelheiten des Abkommens, welches am 19. 12. verkündet wurde, in einer derart kurzen Zeit verhandeln sollen? Die libysche Angabe, dass die offizielle Bekanntgabe drei Monate nach der tatsächlichen Einigung erfolgte, ist hingegen plausibel.³⁸ Als Grund für die Verzögerung gaben die libyschen Quellen das Unbehagen über die Situation im Irak an: Gaddafi wollte in diesem Augenblick nicht zu eng mit den USA und Großbritannien verbunden erscheinen.

Der lange Vorlauf wirft weitere Zweifel auf die Behauptungen der Neokonservativen, die Drohpolitik der Bush-Administration sei für den Erfolg verantwortlich gewesen. Der frühere US-Senator Hart hat aufgedeckt, dass die ersten Willensbekundungen Libyens, die Massenvernichtungswaffen in Verhandlungen einzubringen, bereits auf das Jahr 1992 zurückgehen.³⁹ Zur gleichen Zeit hatte der Allgemeine Volkskongress in einer Entschliebung die Auslieferung der Lockerbie-Verdächtigen an ein „fares und gerechtes“ Gerichtsverfahren unterstützt.⁴⁰ Eine zweite Offerte zu den Massenvernichtungswaffen erfolgte 1999⁴¹ und erneut im Oktober 2001 durch den Geheimdienstchef Musa Kusa.⁴² Jedes Mal holten sich die Emissäre aus Tripolis eine Abfuhr, weil der Lockerbie-Fall und der Mord an der Londoner Polizeibeamtin Fletcher durch Insassen der libyschen Botschaft noch nicht geklärt und gesühnt waren.⁴³

Ein Jahr später, im Dezember 2002, trat Libyen dem Haager Verhaltenskodex zur Raketenproliferation bei, ein weiteres absichtsvolles Zeichen für die libysche Entschlossenheit, seine Bewaffnungspolitik zu ändern.⁴⁴ Diese Chronologie lässt eindeutig darauf schließen, dass seit den frühen neunziger Jahren die Bereitschaft der libyschen Führung kontinuierlich gewachsen war, ihre Massenvernichtungswaffen aufzugeben, wenn sie annehmbare Gegenleistungen dafür erhielt. Somit können weder der Krieg gegen Saddam Hussein noch die Beschlagnahme der BBC China oder die Verhaftung des irakischen Ex-Diktators für das libysche Handeln ausschlaggebend gewesen sein.⁴⁵

38 Rebecca Johnson, Iran, Libya and Pakistan's Nuclear Supermarket, in: Disarmament Diplomacy 75, Januar/Februar 2004.

39 Bruce Jentleson/Christopher A. Whytock, Who „Won“ Libya? The Force-Diplomacy Debate and Its Implications for Theory and Policy, in: International Security, Jg. 30, Nr. 3, Winter 2005/6, S. 47-86.

40 Gary Hart, My Secret Talks with Libya, And Why They Went Nowhere, in: Washington Post, Jan. 18, 2004; Milton Viorst, The Colonel in His Labyrinth, in: Foreign Affairs, Jg. 78, Nr. 2, März/April 1999.

41 Martin S. Indyk/Edward S. Walker, What Does Libya's Disarmament Teach About Rogue States, in: Middle East Institute Policy Brief, April 2004; Indyk, a.a.O. (Anm. 14).

42 St. John, a.a.O. (Anm. 37), S. 394; Shoham, a.a.O. (Anm. 37)

43 St. John, a.a.O. (Anm. 37).

44 Kerr, a.a.O. (Anm. 32).

45 Salama, a.a.O. (Anm. 35).

6.3 Der Sicherheitsfaktor

Auf die Wichtigkeit von Sicherheitserwägungen hat der libysche Außenminister Shalgam hingewiesen: Libyen sei zu dem Schluss gekommen, dass Massenvernichtungswaffen seiner Sicherheit nicht dienten und dass ein Rüstungswettlauf libysche Interessen und die regionale Stabilität beschädigten.⁴⁶ Gaddafi selbst unterstrich diese Position wenig später auf einem Treffen der afrikanischen Union: Staaten sollten ihre Massenvernichtungswaffen aufgeben, Kernwaffen unterminierten die staatliche Sicherheit.⁴⁷

Angesichts des Zustands, in dem sich Libyens Kernwaffenprogramm 2003 befand, hätte es noch lange bis zum Erfolg gedauert. Ständig hätte das Risiko bestanden, dass die USA oder Israel den Versuch unternehmen könnten, das Programm gewaltsam zu beenden. Selbst ein kleines libysches Arsenal wäre noch zerstörbar gewesen, denn die einheimische Luftabwehr hätte das Abschreckungsdispositiv nicht hinreichend schützen können.

Unter diesen Umständen dürfte die libysche Führung zu dem Schluss gekommen sein, dass der eigenen Sicherheit und dem Überleben des Regimes mit einer vorsichtigeren Linie in der Außenpolitik besser gedient war. Nachdem sie diese neue Position einmal eingenommen hatte, waren Massenvernichtungswaffen für die nationale Sicherheit völlig unnötig – niemand würde einen Grund sehen, sie herauszufordern, und die Supermacht hätte mehr Anlass, sich auf die libysche Seite zu schlagen, als Libyen weiter zu bedrohen.

Es gab einen weiteren guten Grund, die Beziehungen zu den USA zu verbessern: Beide Länder sahen sich der Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus gegenüber. Gaddafis Ideologie bestand ja aus einer besonderen Mischung von Sozialismus, Nationalismus und Islam. Außerdem war seine Lesart des Islam ausgesprochen unorthodox, so förderte er die Stellung der Frauen bis hin zur Gründung einer Militärakademie für weibliche Offiziere.⁴⁸ Es hatte seit 1995 mehrere Versuche islamistischer Staatsstriche gegeben. Es war daher kein Zufall, dass ausgerechnet Libyen 1998 den ersten Interpol-Haftbefehl gegen Osama bin Laden und andere Al Qaida-Führer erwirkt hatte.

Als George W. Bush die Welt nach dem 11. September 2001 vor die Wahl stellte „Ihr seid entweder für uns oder gegen uns“, fand sich daher das libysche Regime – vielleicht zum eigenen Erstaunen – im „Für-Lager“ wieder. Gaddafi war der erste arabische Führer, der mit einer massiven Verurteilung der Attentate reagierte und sein Mitgefühl für die Opfer ausdrückte.⁴⁹ Diese positiven Gefühle verstärkten sich sicherlich, als Bush im Januar 2002 Libyen *nicht* auf die „Achse des Bösen“ setzte. Zwar war Libyen vorerst mit seinem Versuch von 2001 gescheitert, mit den USA über die Massenvernichtungswaffen ins Ge-

46 So zitiert vom britischen Außenminister Jack Straw, a.a.O. (Anm. 32).

47 Arms Control Association, a.a.O. (Anm. 18).

48 Ann Elizabeth Mayer, In Search of Sacred Law: The Meandering Course of Qadhafi's Legal Policy, in: Vandevale, a.a.O. (Anm. 20); George Joffé, Qadhafi's Islam in Local Historical Perspective, in: Vandevale, a.a.O. (Anm. 20).

49 St. John, a.a.O. (Anm. 37), S. 393f.

sprach zu kommen, aber die Lockerbie-Gespräche waren in der Endphase und versprachen vollen Erfolg. Dennoch fand sich Libyen in der Nuclear Posture Review des Pentagon von 2002 zusammen mit Iran, Irak, Nordkorea und Syrien als potentieller Feind der USA benannt – ein typischer Querschuss aus dem Verteidigungsministerium der Hardliner Rumsfeld und Wolfowitz. Der notorische John Bolton, Statthalter des extremen „Falcken“ Dick Cheney im State Department, überschüttete Tripolis 2002 und 2003 mit völlig überzogenen Anschuldigungen über Massenvernichtungsprogramme und den bereits bestehenden Besitz solcher Waffen. Man kann darauf schließen, dass die extremen Elemente der republikanischen Regierungsmannschaft den Gedanken eines Regimewechsels in Tripolis zu diesem Zeitpunkt noch nicht völlig aufgegeben hatten, obwohl das nicht mehr Regierungslinie war.⁵⁰

Tripolis hatte also seit Amtsantritt der Bush-Administration ebenso gemischte Signale wie zuvor empfangen, womöglich noch in kräftigerer Sprache. Das veranlasste das Regime, die zweigleisige Politik weiterzufahren: das Nuklearprogramm voranzutreiben, während man zugleich durch ernsthafte Verhandlungen über Lockerbie die Chancen der Kooperation auslotete. Noch in der letzten Phase verzögerte Gaddafi die Ankündigung, weil er trotz des gewachsenen Vertrauens eine ausdrückliche Garantie verlangte, dass die USA nicht auf einen Regimewechsel in Tripolis hinarbeiteten.⁵¹

Das Zusammenwirken der bislang diskutierten Faktoren erleichterte es der libyschen Führung, die Gründe für die Aufgabe der Massenvernichtungswaffen höher zu bewerten als die Argumente dagegen. Dauerhaft stand bei diesen Erwägungen das Überleben des Regimes im Vordergrund, das durch zwei Gefahren bedroht war: durch einen Umsturz von innen und durch einen gewaltsam herbeigeführten Regimewechsel von außen. Um dieses Motiv in seinem Kontext zu verstehen, lohnt sich der Blick auf die „politische Ökonomie“ des libyschen Kernwaffenverzichts.

6.4 Die politische Ökonomie des libyschen Verzichts auf Massenvernichtungswaffen

Libyen fällt in die Kategorie des „Rentenstaats“. Damit ist keineswegs von Überalterung der Bevölkerung die Rede (das wäre ein „Rentnerstaat“!), sondern von der zentralen Aufgabe des Staates, nicht aus Steuern, sondern aus dem Staate anderweitig zufließende Einnahmen („Renten“) zu verteilen.⁵² Denn Libyen erzielt sein Einkommen nicht aus einer blühenden, modernen, integrierten Wirtschaft, aus der der Staat Steuern erheben könnte. Vielmehr konzentrieren sich seine Einnahmen aus den Auslandsverkäufen eines Rohstoffs, nämlich des Erdöls (und in geringerem Maße des Erdgases). Die Hauptaufgabe des

50 St. John, a.a.O. (Anm. 37), S. 394f.; Bolton stützte sich vermutlich einmal mehr auf übertriebene Geheimdienstberichte über Libyens Massenvernichtungswaffenprogramme siehe Paul Kerr, Commission Slams WMD Intelligence, in: Arms Control Today, Mai 2005 und Jentleson/Whytock, a.a.O. (Anm. 39), S. 72f.

51 Ebd., S. 74.

52 Vandevale, a.a.O. (Anm. 5), Kap. 1-2.

Staates besteht daher in der Verteilung dieses Einkommens mit dem Ziel, die eigene Stabilität zu erhalten. Die Stützen der Macht – das Militär, die Polizei, die Geheimdienste – muss er mit reichlichen Zuwendungen bedenken. Ein gewaltiger Staatssektor bietet Beschäftigung für einen großen Teil der loyalen Gefolgschaft des Regimes. Medizinische Betreuung, Erziehung, Pensionen, Mieten, Wasser, Strom und Heizung, Benzin und Lebensmittel sind subventioniert, um die Bevölkerung bei Laune zu halten. Aus der Perspektive der Herrschenden ist es begrüßenswert, dass sie nicht mit den Steuerzahlern (vor allem solchen mit beträchtlichen Ressourcen) über die Steuern verhandeln müssen; wie die europäische Geschichte lehrt, zwingt das die Inhaber der Herrschaft über kurz oder lang, den Steuerbürgern Teilhabe an politischen Entscheidungen zuzugestehen.

Trotz dieser für eine Diktatur an sich günstigen Ausgangslage und obgleich die Rente die Grundlage seiner Herrschaft war, strebte Gaddafi seit der Machtübernahme die Überwindung des Rentenstaates und dessen Modernisierung von Grund auf an. Seine Vision von Libyen als einem Führungsstaat verlangte zwingend nach einem modernen Staatswesen und einer dazu passenden volkswirtschaftlichen Struktur.

Zuerst versuchte er es mit dem Sozialismus, der fast flächendeckenden Verstaatlichung aller Unternehmen und der Gründung der Staatspartei ASU. In der Mitte der siebziger Jahre wuchs jedoch die Befürchtung, die Parteibürokratie könnte zum konkurrierenden Machtzentrum aufwachsen. Um dieser Gefahr zu begegnen, schuf Gaddafi das System der Volkskomitees auf lokaler und regionaler Ebene, räteartige Gremien für das Regieren, die sich aus gewählten Vertretern und Repräsentanten von Organisationen (Gewerkschaften, Handwerkerverbände, Jugendverbände usw.) zusammensetzten. Die jeweils untere Ebene entsandte Vertreter in die nächsthöhere; die Sekretariate fungierten als gemeindliche und regionale Regierungen. Auf nationaler Ebene bildete der Allgemeine Volkskongress eine Art Nationalparlament, der das Allgemeine Volkskomitee – die Regierung – wählte. Aber auch gegen diese neuen Institutionen hielt er bald ein Gegengewicht für nötig: Er erfand seinen eigenen Typ der Kulturrevolution, in der „Revolutionäre Ausschüsse“ die Volkskongresse und Volkskomitees überwachten, „säuberten“, Abweichler der „Gerechtigkeit zuführten“ usw. Mit den außergesetzlichen Vollmachten dieser Ausschüsse, die alle erdenklichen Menschenverletzungen begingen und dazu auch autorisiert waren, entstand jenseits der institutionalisierten Strukturen der libyschen Quasi-Räterepublik ein Regime des Terrors, über das der Revolutionsführer wiederum persönliche Kontrolle ausübte.

Die Folge dieser „permanenten Revolution“ war die Auszehrung der staatlichen Institutionen: Technokraten und Bürokraten sahen sich dem beständigen Risiko gegenüber, dass die Grundlage ihrer Arbeit sich an jedem Tag von Grund auf ändern könnte. Infolgedessen hatten sie viel Phantasie und Energie auf die Bildung von Rücklagen für sich, ihre Familie und ihren Klan zu verwenden, um härtere Zeiten überleben zu können.

Diese Verhältnisse drängten alle Libyer – unabhängig von ihrem sozialen Status – dazu, auf die stabileren Elemente der Gesellschaft, nämlich die Familie und den Stamm, zurückzufallen. Die Instabilität in der politischen Sphäre, die anarchischen Wechselbäder von Schöpfung und Zerstörung, liefen nicht nur dem Wachstum einer kompetenten, starken und stimmkräftigen Verwaltungs- und technokratischen Elite zuwider, sondern schufen eine regelrechte Anreizstruktur gegen die utopisch-sozialistischen Zielvorstellung

Gaddafis, nämlich eine Modernität jenseits der Rentengesellschaft – denn es waren die vormodernen Institutionen der libyschen Lebenswelt, Familie und Stamm, die den in den politischen Stürmen wankenden Individuen den einzigen Halt boten.

Diese „Regression“ in die Vormoderne ließ auch das nächste Politikexperiment Mitte der achtziger Jahre scheitern: Zu diesem Zeitpunkt betrieb die Führung urplötzlich die Liberalisierung. Es handelte sich um den hastigen Versuch, mit den Folgen des sinkenden Öleinkommens (niedrigere Preise, stagnierende Nachfrage, Produktionsprobleme) fertig zu werden. Da der libysche Staat jedoch nur Kompetenz in der Rentenverteilung, nicht aber in der Einnahme, Verwaltung und Investition von Steuergeldern aufgebaut hatte, fehlten die geeigneten Institutionen, um die komplexen Aufgaben der Regulierung und des Managements einer sich liberalisierenden Volkswirtschaft zu erfüllen. Die erratischen Politikwechsel der Vergangenheit, die fehlende institutionelle Infrastruktur und der Mangel an Rechtsicherheit lockten weder das libysche Unternehmertum (d.h. was davon noch übrig war) aus der Reserve, noch machten sie das Land für auswärtiges Kapital hinreichend attraktiv. Die Stagnation der Wirtschaft ging ungebrochen weiter. So schlug der Liberalisierungsversuch fehl.⁵³ Wenn nach diesem Fehlschlag das Regime seine Macht behalten wollte, musste es die erforderlichen Maßnahmen treffen, um in der alten Institutionenstruktur für einen ununterbrochenen Zufluss der Ölrenten zu sorgen.⁵⁴

In den frühen neunziger Jahren befand sich Libyen in einer verzweifelten Situation, obgleich es ja weiter über Einkommen aus der Ölproduktion verfügte. Große staatliche Projekte wie der „Fluss von Menschenhand“ – eine riesige Unterwasserleitung, die Trinkwasser aus unterirdischen, natürlichen Wasserspeichern in der Sahara in die Bevölkerungszentren befördern sollte – hatten die Wirtschaft so wenig modernisieren können wie Sozialismus und Liberalisierung. Sie hatten indes den Staatshaushalt, der durch die Waffenkäufe ohnedies belastet war, zusätzlich in Mitleidenschaft gezogen. Das Öleinkommen war in den vergangenen Jahrzehnten weitgehend verschwendet worden; jetzt ging es zurück, weil die Rohölpreise nachgaben und die Förderung aus technischen Gründen nicht weiter gesteigert werden konnte.⁵⁵ Das politische System hatte zwar verhindert, dass andere Machtzentren entstanden waren, aber es hatte keine Stabilität schaffen und wachsende Unzufriedenheit nicht verhindern können. Es kam zu Unruhen, zwei wichtige Stämme zeigten Anzeichen von Rebellion. Der Islamismus griff um sich, die Attentatsversuche häuften sich, und auch innerhalb der Streitkräfte gab es mehrere „Säuberungen“ gegen unzufriedene Offiziere. Dass Gaddafi sich für die eigene Sicherheit mehr und mehr auf Angehörige des eigenen Stammes verließ, war ein deutliches Anzeichen für den Ernst der Lage.⁵⁶ Wenn es nicht gelingen würde, den Abwärtstrend der Ölrente umzukehren, gab es keine Garantie mehr für das Überleben des Regimes.

53 Vandevallé, a.a.O. (Anm. 5), S. 28f. und 35f.

54 Vandevallé, a.a.O. (Anm. 5), Kap. 6.

55 El-Kikhia, a.a.O. (Anm. 3), Kap. 4.

56 El-Kikhia, a.a.O. (Anm. 3), S. 89-92.

Konsequenterweise begann in dieser Lage die libysche Führung, ihre kostspielige Außenpolitik zu korrigieren. Gaddafi fuhr seine Abenteuer in der afrikanisch-arabischen Nachbarschaft herunter. Sein Einschwenken auf eine „Politik der guten Nachbarschaft“ sparte kostbare Ressourcen ein, die zuvor in Konflikte mit eben diesen Nachbarn investiert worden waren – am meisten und mit den nachteiligsten Folgen in die Tschad-Intervention. Libyen unterwarf sich jetzt dem Spruch des Internationalen Gerichtshofs, der Tschads Anspruch auf den umstrittenen Aouzou-Streifen bestätigte – das war ein starker Beweis für den Politikwechsel.⁵⁷ Dennoch: Während eine gute Nachbarschaftspolitik kostengünstiger und im libyschen Interesse war, konnte sie doch das sinkende Öleinkommen nicht ausgleichen und trug auch nicht zur Steigerung der Ölproduktion bei; die westlichen Sanktionen lagen bleischwer auf der Ölindustrie des Landes; sowohl die Rohölförderung als auch der Raffineriesektor ließen in ihrer Produktivität merklich nach.

Anfang der neunziger Jahre hatte Gaddafi also alle Karten ausgespielt bis auf eine einzige: die Beziehungen mit dem Westen und mit den USA im Besonderen zu verbessern. Er hatte lernen müssen, dass die einzige Chance, sein Regime zu erhalten, die Absicherung des Renten-Staates war. Sein Interesse am Überleben des Regimes war noch gestiegen, weil er nun entschlossen war, seinen Söhnen ein Erbe zu hinterlassen. Umgekehrt dürfte der begabteste seiner Nachkommen, der bestens ausgebildete und diplomatisch versierte Seif el-Islam, seinen Vater in der Richtung des Kurswechsels bestärkt haben. Denn der einzig erfolgversprechende Schritt blieb nach den vorhergegangenen Pleiten die Versöhnung mit dem Westen, vor allem die Beilegung des Streits mit Washington – nur das konnte die Tür zu westlicher Technologie und westlichen Investitionen öffnen und damit die Ölindustrie, das Rückgrat des libyschen Rentenstaatssystems, wieder ankurbeln.⁵⁸

Der neu einsetzende Boom in den Erdölpreisen half diesem langfristigen Problem nicht ab. Um Libyens Öleinkommen nachhaltig hoch zu halten, mussten die Ölsuche neu angeworfen, die Ausrüstungen für Produktion sowie die Raffinerien vollständig überholt und erneuert werden. Ohne gute Beziehungen zu den Vereinigten Staaten war das nicht machbar. Wollte Libyen wieder Fuß in der Weltwirtschaft fassen, war das Ende der Sanktionen die notwendige Bedingung – das ging nur mit amerikanischer Zustimmung. Libyens Wirtschaft benötigte den technischen Input der amerikanischen Unternehmen und den Zugang zum US-Markt. Das Damoklesschwert der Beschlagnahme libyschen Auslandsvermögens war eine zusätzliche Wachstumsbremse. Folgerichtig versuchte Libyen Anfang der neunziger Jahre schlagartig, auf einem halben Dutzend von Kanälen Kontakt zu den USA aufzunehmen.⁵⁹

Angesichts der Vorgeschichte ist es nicht überraschend, dass Libyen die Änderung seiner Politik nicht über Nacht gelang. Die bereits 1992 geäußerte Bereitschaft, über die

57 Simmons, a.a.O. (Anm. 3), S. 73-79.

58 Muhammad Ibrahim, *The Day After – Libya: The Sons Also Rise*, http://www.foreignpolicy.com/story/cms.hp?story_id=210&print=1, November/December 2003; Patrice Claude, 'My father is a visionary, not king or president', <http://www.guardian.co.uk/guardianweekly/story/0,,1171348.html>

59 Cortright/Lopez, a.a.O. (Anm. 2); Viorst, a.a.O. (Anm. 40), S. 71-73.

Massenvernichtungswaffen zu sprechen und die Lockerbie-Frage zu lösen, unterstützt jedoch meine Deutung, weil der Zeitpunkt mit der Einsicht der libyschen Führung in das Scheitern der Wirtschaftsreformen zusammenfällt. Die eigentliche politische Wende lag also viel früher, als die meisten westlichen Beobachter es erkannten – obwohl einige besonders gut informierte Experten bereits früh von einer „libyschen Perestroika“ sprachen.⁶⁰

Aber – wie bereits erwähnt – hatte die libysche Führung auch gute Gründe, ein gemessenes Tempo anzuschlagen. Zunächst einmal hegte Gaddafi ein tiefes Misstrauen gegenüber den amerikanischen Absichten. Er fürchtete, dass eine Verurteilung der beiden beschuldigten libyschen Geheimagenten als Vorwand für einen Angriff auf sein Land herhalten könnte, um einen Regimewechsel zu erzwingen.⁶¹ Die „Schurkenstaat-Debatte“ während der Clinton-Administration war nicht geeignet, diese Befürchtungen zu beseitigen. Erst die langen, schwierigen, aber letzten Endes vertrauensbildenden Verhandlungen über Lockerbie führten die Führung in Tripolis zu der Folgerung, dass man einen fairen Handel mit der anderen Seite abschließen konnte.

Das lange Zögern Washingtons und Londons, auf Libyens Gesprächsangebote hinsichtlich der Massenvernichtungswaffen einzugehen, dürfte lange Zeit den Befürchtungen in Tripolis Nahrung gegeben haben, dass die beiden Westmächte es nicht ehrlich meinten. In allen amerikanischen Bedrohungsanalysen war viel von diesem libyschen Potential die Rede. Der hohe Druck, unter dem die US-Regierung durch die Hinterbliebenen der Lockerbie-Opfer stand und der durch die Medien beständig verstärkt wurde, war für die Führerschaft eines durch und durch autoritären Staates nicht verständlich – es blieb nur die Erklärung, dass es sich um westliche Doppelzüngigkeit handelte.

Dann gab es das innenpolitische Problem. Während des größten Teils seiner Karriere hatte Gaddafis Charisma auf seinem kompromisslosen antikolonialen, anti-westlichen, anti-amerikanischen und pro-arabischen Image gegründet, das Elite und Bevölkerung weithin teilten. Die Konfrontation gegen den Westen hatte insoweit als ideologischer Kitt gedient, der Staat und Gesellschaft in Libyen zusammenhalten half. Diese Option entfiel, wenn es zur großen „libysch-amerikanischen Umarmung“ kommen würde. Um diese Änderung vorzubereiten, brauchte es Zeit, mögliche Reaktionen zu sondieren, selbst in einem „Führerstaat“. Und die Ungewissheit, wie die eigene Gefolgschaft wohl reagieren würde, verlangte um so mehr Sicherheit darüber, dass die neuen Freunde auch verlässlich waren.

Mit der Wende hin zu Großbritannien und den USA ging der Wechsel in den libyschen Prioritäten von der arabischen Einheit hin zu einer größeren Rolle in Afrika einher. Das schlug sich in dem Vorschlag nieder, eine „Sahara-Gemeinschaft“ zu gründen; noch

60 Mary-Jane Deeb, *New Thinkint in Libya*, in: *Current History*, 89 (546), April 1990; see also Dirk Vandevale[0], *Qadhafi's 'Perestroika': Economic and Political Liberalization in Libya*, in: *The Middle East Journal*, Jg. 45, Nr. 2, Frühling 1991.

61 El-Kikhia, a.a.O. (Anm. 3), S. 142f.

auffälliger zeigte es sich in Gaddafis führender Rolle bei der Gründung der Afrikanischen Union und der Steigerung der Hilfe für afrikanische Länder südlich der Sahara. Diese neue Schwerpunktsetzung ließ sich mit der mangelnden arabischen Solidarität im Lichte der anti-libyschen Sanktionen begründen⁶² und erlaubte es der Führung in Tripolis, die flammende Nahost-Rhetorik abzukühlen, ohne die anti-israelische Haltung völlig aufzugeben. Zuletzt gab die Regierung der eigenen Abrüstung die Bedeutung eines strategischen Schritts zu einer massenvernichtungswaffenfreien Zone im Nahen und Mittleren Osten – ein altes arabisches Ziel – und durfte sich freuen, dass die IAEA und der UN-Sicherheitsrat diese Position in offiziellen Verlautbarungen anerkannten. Dieser symbolische Erfolg half an der Heimatfront.⁶³

Dass die Verhandlungen zäh waren und sich lang hinzogen und der libysche Politikwechsel in kleinen Schritten erfolgte, ist angesichts dieser Faktoren durchaus nachvollziehbar. Damit wird auch verständlich, warum selbst viele Experten nicht wahrnahmen, dass sich ein entscheidender Sprung in der außenpolitischen Orientierung anbahnte.⁶⁴ So enthielt etwa Libyens Stellungnahme auf der Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrages 1995 die herkömmliche beißende Kritik an Israels Kernwaffenpotential. Washington wurde wegen falscher Beschuldigungen gegen Libyen gescholten und angeklagt, es wolle die arabische Welt hilflos und unbewaffnet halten, ja es verweigere „das Recht, auch nur Messer und Steine zu besitzen“ und täusche „uns, damit wir einen Frieden akzeptieren, der ähnlich wie der zwischen Wolf und Lamm ist“. Einziger Lichtblick war die widerwillige Anerkennung einiger nuklearer Abrüstungsfortschritte durch die Supermächte. Libyen sprach sich gegen die Verlängerung des Vertrages aus, solange Israel ihm nicht beitrug; am Ende der Konferenz stellte man sich jedoch der Mehrheit für eine unbegrenzte Verlängerung nicht entgegen.⁶⁵ Aus dieser Einlassung war kaum abzulesen, dass sich die Außenpolitik des nordafrikanischen Landes in einem Umbruch befand.

In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre rief Gaddafi weiterhin gelegentlich dazu auf, die Araber sollten mit eigenen Massenvernichtungswaffen ein Gegengewicht zu Israels nuklearen Fähigkeiten schaffen.⁶⁶ So hielt man die Möglichkeit einer Rückkehr zu den alten Dogmen offen, während man zugleich vorsichtig die Tür zu einem alternativen außenpolitischen Weg öffnete. Zuletzt entschloss sich die libysche Führung für die Abrüstung, weil nur das die Chance zum Erhalt des Regimes versprach. Dass diese Vereinba-

62 Lisa Anderson, *Qadhafi's Legacy: An Evaluation of a Political Experiment*, in: Vandevall, a.a.O. (Anm. 20), S. 232.; El-Kikhia, a.a.O. (Anm. 3), S. 143.

63 UNSC Press Release SC/8069, 22. April 2004, <http://www.un.org/News/Press/docs/2004/sc8069.doc.htm> [0]

64 Sigrid Faath/Hanspeter Mattes, *Libyens Streben nach Wiedererlangung des vollen außenpolitischen Handlungsspielraums*, Hamburg (Edition wuqûf Nr. 10), 2001.

65 H.E. Mohamed A. Azwai, *Statement at the 1995 Review and Extension Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, New York, 24 April 1995; Libyens Stellungnahme auf der Überprüfungskonferenz 2000 war auf der Linie der arabischen und blockfreien Positionen, mit nur gelegentlichen Ausfällen gegen die USA, NPT/CONF.2000/SR.4

66 Cordesman, a.a.O. (Anm. 7), S. 241.

rung ausgerechnet mit einer amerikanischen Regierung abgeschlossen werden konnte, die das Banner des Regimewandels vor sich her trug und diese Politik gegenüber einem anderen arabischen Staat, Irak, gnadenlos exekutierte, stellt eine historische Ironie dar.

7. Libyen: Ein Modellfall?

Die „libysche Story“ schließt allzu einfache Deutungen (und daraus abgeleitete Nichtverbreitungs-Rezepturen) aus. Neben dem Triumphalismus der Neokonservativen ist das die Behauptung, die zwischenzeitlichen Rückschläge und der schließliche Sieg der amerikanisch-britischen Strategie sei auf die Anwendung jeweils „falscher“ und „richtiger“ Sanktionen zurückzuführen.⁶⁷ Auch können nicht lediglich veränderte Sicherheitsperzeptionen die entscheidende Triebkraft gewesen sein.⁶⁸ Vielmehr war die schließliche Abrüstungsentscheidung Ergebnis der Verarbeitung dreier spezifischer Erfahrungen und Lernprozesse, die die libysche Führung im Laufe der Jahre gemacht hatte: Erstens die Vergeblichkeit aller innenpolitischen Bemühungen, das Land durch Modernisierung weg von der Rentenwirtschaft zu bewegen und so das Regime zu stabilisieren (in diesem Zusammenhang waren die Sanktionen von Wichtigkeit); zweitens das Scheitern der auswärtigen Abenteuer-Strategie und der sich genau dadurch verschlechternden Sicherheitslage; und drittens die durch die Verhandlungen genährte, wachsende Überzeugung, dass man in die Ehrlichkeit der Westmächte vertrauen konnte.

Auf der Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrages im Jahre 2005 hielt der libysche Vertreter zunächst eine „blockfreie Standardrede“. Dann jedoch kam die bemerkenswerte Abweichung: Er schilderte die Schritte, die Libyen unternommen habe, um seine Abrüstungsversprechungen einzulösen. Der Botschafter pries diese Aktionen in verständlichem Selbstlob als leuchtendes Beispiel für andere und rief alle Vertragsparteien zur vollständigen Erfüllung aller Vertragsverpflichtungen auf. Eine außergewöhnliche politische Odyssee hatte ihren Abschluss gefunden.

Dass Libyen seine Massenvernichtungsprogramme aufgegeben hat, ist ohne Zweifel einer der herausragendsten Erfolge in der Geschichte der Nichtverbreitungspolitik. Die Lorbeeren für diesen diplomatischen Erfolg gebühren zu einem guten Teil den USA und Großbritannien, jenen beiden Mächten, die das irakische Chaos angerichtet haben – eine weitere Ironie der Geschichte; aber das soll von ihren Verdiensten um Libyen nicht ablenken.

Kann man Aspekte des libyschen Falles verallgemeinern? Man wird erstens die überlegte Praxis der Vertrauensbildung über einen langen Zeitraum hin in Rechnung zu stellen haben. Immerhin stand am Ausgangspunkt ein scheinbar kaum zu überwindendes

⁶⁷ Jentleson/Whytock, a.a.O. (Anm. 39).

⁶⁸ Wyn Q. Bowen, *Libya and Nuclear Proliferation*, International Institute for Strategic Studies (Adelphi Paper 380), London 2006.

wechselseitiges Misstrauen. Im Mittelpunkt der Vertrauensbildung stand der glaubwürdige Verzicht auf Regimewechsel, ein ganz entscheidender Faktor (s.u.). Entscheidend war dabei, dass die Regierung der USA – im Unterschied zu anderen Fällen – von Anfang an direkt mit am Verhandlungstisch saß und dort auch nach dem Regierungswechsel von 2001 verblieb – dank der entschiedenen Anstrengungen Großbritanniens. Zwar störten nach wie vor widersprüchliche Signale aus Washington einen reibungslosen Ablauf der Verhandlungen. Aber die direkte Beteiligung der USA sorgte dafür, dass die negativen Wirkungen mancher Äußerungen aus der Hauptstadt korrigiert werden konnten.

Zweitens waren die westlichen Parteien in der Lage und auch willens, attraktive positive Anreize sowohl wirtschaftlicher als auch politischer Natur anzubieten. Dies schloss eine Verbesserung der libyschen Sicherheitslage ein. Ohne diese Anreize hätte sich die libysche Führung nicht bewegt.

Drittens darf man die Wirkung des Sanktionsregimes auf keinen Fall unterbewerten. Das Schlagwort „Sanktionen wirken nie“ ist falsch; es kommt immer auf den Einzelfall an.⁶⁹ Sie trafen Libyen an der empfindlichsten Stelle, weil sie das Renteneinkommen aus der Ölproduktion beeinträchtigten. Man wird den USA und Großbritannien vielleicht nachsagen können, dass sie zu lange an den Sanktionen festhielten in der Hoffnung, sie möchten den ungeliebten libyschen Führer doch noch zu Fall bringen. Aber als das Sanktionsregime in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre abzubröckeln begann, afrikanische Staaten seine Bestimmungen zu ignorieren begannen und die Europäer immer lauter ihren Willen bekundeten, wieder volle wirtschaftliche Beziehungen aufnehmen zu wollen, schalteten Großbritannien und die USA noch rechtzeitig um und erreichten mit lobenswertem diplomatischen Geschick den Erfolg – ohne Regimewechsel.

Diese Erfahrungen auf andere Proliferationsfälle zu übertragen wird dennoch nicht einfach sein. Das libysche Regime war im Besonderen verwundbar, weil es sich unfähig gezeigt hatte, die Rentenwirtschaft zu modernisieren und weil eben dieses System für die Regimeerhaltung unverzichtbar blieb. Da die Erdölrente auf Dauer von äußerer Hilfe abhängig war und die Vereinigten Staaten über die wirksamsten und wichtigsten Hilfsmittel verfügten, hatte Libyen keine andere Option mehr, nachdem es zuvor alle Möglichkeiten erfolglos durchgespielt hatte.

Andere „Schurkenstaaten“ weisen unterschiedliche Bedingungen auf. Das iranische und das nordkoreanische Programm waren wesentlich weiter fortgeschritten, als sie in die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft rückten. Zwar hätte Libyen mit einem konsequenten Ressourceneinsatz und mit äußerer Hilfe über einen längeren Zeitraum gleichfalls vorankommen können, aber der rudimentäre Zustand seiner Aktivitäten und die großen Schwierigkeiten, technische Erfolge zu erzielen, mag den Verzicht auf Kernwaffen erleichtert haben. Andere Unterschiede sind gleichfalls zu beachten.

69 Peter Rudolf, Sanktionen in der internationalen Politik. Zum Stand der Forschung, Berlin (SWP-Studie Nr. 30), 2006.

Nordkorea ist kein Rentenstaat auf Rohstoffbasis; es versucht Rente von außen (Hilfslieferungen und -zahlungen) durch Erpressung einzutreiben, nicht durch Zugeständnisse; sein Kernwaffenpotential ist hierfür das wichtigste Instrument. Um die Duldung oder Unterstützung durch die Bevölkerung macht sich der Diktator keine Sorge – sie kümmert ihn nicht. Ein halbes Jahrhundert brutalsten Staatsterrors hat dort jene resistenten gesellschaftlichen Strukturen zerstört, die in Libyen in Gestalt von Familie und Stamm überdauerten und das Regime in ständiger Besorgnis hielten, aus diesem Milieu könne eine existentielle Gefährdung erwachsen. Diese Besorgnis wiederum wirkte als Triebkraft für die Erhaltung des Rentenstaates und motivierte die auswärtige Entspannungspolitik. Auch zeigen sich in der nordkoreanischen Führung nach wie vor nicht die Risse, die in der libyschen Elite gelegentlich aufgetreten sind. Mit dem Islamismus hat Kim Jong Il schon gar keine Sorgen. Der Regimeerhalt kann dort allein mit brutaler Macht besorgt werden. In Libyen ging das nicht. Gegenüber Nordkorea waren die amerikanischen Signale – namentlich unter George W. Bush – zudem noch uneinheitlicher und in der Summe noch negativer als gegenüber Libyen.⁷⁰ Rechnet man die ausgeprägte Paranoia in Pjöngjang dazu, mag das „Feindbild USA“ dort womöglich auf eine Generation unheilbar sein.

Für Iran ist wie für Libyen der Ölsektor zentral, aber insgesamt verfügt das Land über eine breitere wirtschaftliche Basis und auch über eine deutlich bessere technische Grundlage im eigenen Land. Sein Kernenergieprogramm ist viel weiter fortgeschritten als das libysche es 2003 war; entschließt sich der Iran, seine Fähigkeiten militärisch zu nutzen, ist er entsprechend näher an der Bombe. Wie im Falle Nordkoreas hat das Misstrauen gegenüber den USA viel tiefere historische Wurzeln und ist im letzten Jahrzehnt durch die amerikanische Politik viel kräftiger untermauert worden als im Falle Libyens. Der Iran ist im Innern noch wesentlich pluralistischer strukturiert, seine Elite breiter und in sich fragmentierter. Diese Fragmentierung spiegelt sich im politischen System wieder, in dem mehrere Machtzentren bestehen. Die schiere Größe der Bevölkerung machen es nicht möglich, Loyalität über die Verteilung der Ölrenten zu erkaufen – für diesen Zweck ist einfach nicht genug Geld da. Anders als in Libyen ist die Kerntechnik im öffentlichen Diskurs als ein Symbol nationaler Selbstbehauptung weithin anerkannt; im nordafrikanischen Staat war sie niemals Gegenstand öffentlicher Debatten. Für den Regimeerhalt im Iran könnte unter diesen Umständen die Konfrontationspolitik als aussichtsreichere Strategie erscheinen – jedenfalls erweckt die Taktik von Präsident Ahmadinedschad diesen Eindruck.

Festhalten lässt sich allerdings als allgemeine Regel, dass Vertrauensbildung unter direkter Beteiligung der USA an Verhandlungen, eine klare Anreizstruktur mit negativen und positiven Anreizen, glaubwürdige Sicherheitsgarantien gegen einen militärischen Angriff (v. a. der USA) und – in diesem Zusammenhang – der Verzicht auf eine Politik des aktiven Regimewechsels zwar nicht hinreichende, aber jedenfalls notwendige Bedingungen sind, um in der Auseinandersetzung mit „Problemstaaten“ einen Erfolg der

70 Hans-Joachim Schmidt, Kooperative Regelung der Nuklearkrise Nordkoreas? Zum Verhältnis dreier Demokratien gegenüber den nuklearen Ambitionen Nordkoreas. Frankfurt (HSFK-Report Nr. 13), 2004.

Nichtverbreitungspolitik zu erreichen. Und das dürfte auch für Iran und Nordkorea gelten. Insofern sollten diese Elemente in jedem diplomatischen Versuch, dem „Ausbruchversuch“ eines Staates aus dem Nichtverbreitungsregime zu wehren, Bestandteile des strategischen Instrumentariums sein. Je nach Lage des betroffenen Staates, d.h. der Verwundbarkeit seiner Wirtschaft und seiner politischen Elite, kann die internationale Gemeinschaft durchaus auch Sanktionen erfolgversprechend in Anschlag bringen.

Libyens Politik änderte sich ohne Regimewechsel. Die am meisten auf Regimewechsel erpichte Regierung der Vereinigten Staaten schloss mit einem der am häufigsten zitierten „Schurkenstaaten“ einen Kompromiss, der die einzige Chance für das Überleben des Regimes mit seiner beklagenswerten Menschenrechtsbilanz bot. Damit soll keine Kritik an dieser Politik der Bush-Regierung geübt werden. Kritisierenswert ist allenfalls der durchsichtige Versuch, den libyschen Erfolg als Ergebnis der allgemeinen „Counterproliferations“-Politik der Administration auszugeben statt als das, was sie wirklich war, nämlich eine hochwillkommene, kluge Abweichung davon.⁷¹

In diesem Fall tat die Bush-Regierung tatsächlich das Richtige. Damit offenbarte sie jedoch das Dilemma, einen Ausgleich finden zu müssen zwischen dem Wunsch, die inneren Bedingungen nicht-demokratischer Staaten zu ändern, und dem Imperativ, die Weltsicherheit zu erhöhen. Menschenrechtspolitik muss sich in diesen Lagen auf Ermahnung, direkte Hilfe in Einzelfällen und vorsichtigen Unterstützungsversuchen für die Zivilgesellschaft beschränken. Einfache Formeln für den Regimewechsel helfen da nicht; er bleibt der inneren Dynamik des betroffenen Landes überlassen wie im Falle Osteuropas auch. Es spricht für die Bush-Regierung, dass sie dies einmal verstand – wenigstens im Fall Libyens.

71 Paula DeSutter, Completion of Verification Work in Libya. Testimony Before the Subcommittee on International Terrorism, Nonproliferation and Human Rights, Washington, D.C., <http://www.state.gov/t/rm/2004/37229.htm>